



Aalborg Universitet

**AALBORG UNIVERSITY**  
DENMARK

## Implementering av bypolitik i Norden

Ærø, Thorkild; Jørgensen, Gertrud

*Publication date:*  
2005

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Ærø, T., & Jørgensen, G. (2005). *Implementering av bypolitik i Norden*. Nordic Council of Ministers. TemaNord Nr. 502

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.





# Implementering av bypolitik i Norden

*Thorkild Ærø*

*Gertrud Jørgensen*

2005:502

## **Implementering av bypolitik i Norden**

TemaNord 2005:502

© Nordisk Ministerråd, København 2005

ISBN 92-893-1114-2

Tryk: Ekspresen Tryk & Kopicenter

Omslag: Kjell Olsson

Tilrettelæggelse: Publikationsenheden, Nordisk Ministerråd

Omslagsfoto: Thorkild Ærø

Oplag: 400

Trykt på miljøvenligt papir som opfylder kravene i den nordiske miljøsvanemærkeordning.

Publikationen kan bestilles på [www.norden.org/order](http://www.norden.org/order). Flere publikationer på

[www.norden.org/publikationer](http://www.norden.org/publikationer)

Printed in Denmark

### **Nordisk Ministerråd**

Store Strandstræde 18

1255 København K

Telefon (+45) 3396 0200

Fax (+45) 3396 0202

### **Nordisk Råd**

Store Strandstræde 18

1255 København K

Telefon (+45) 3396 0400

Fax (+45) 3311 1870

**[www.norden.org](http://www.norden.org)**

## **Det nordiske bygge- og boligpolitiske samarbejde**

Det nordiske bygge- og boligpolitiske samarbejde fokuserer på boligsociale forhold, bæredygtig udvikling af bygge- og boligsektoren samt bypolitik. Gennem Nordisk Ministerråd bidrager boligministrene finansielt til bl.a. udredninger og konferencer på det boligpolitiske område.

Samarbejdet har til formål at udveksle erfaringer og at iværksætte initiativer vedrørende politik, der skal sikre sammenhængen mellem de forskellige interesser i byerne og lægge rammerne for en bæredygtig udvikling, – økonomisk, erhvervsmæssigt, socialt og miljømæssigt.

### **Det nordiske samarbejde**

Det nordiske samarbejde er et af de ældste og mest omfattende regionale samarbejder i verden. Det omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøerne, Grønland og Åland. Samarbejdet styrker samhørigheden mellem de nordiske lande med respekt for de nationale forskelle og ligheder. Det øger mulighederne for at hævde Nordens interesser i omverdenen og fremme det gode naboskab.

Samarbejdet blev formaliseret i 1952 med *Nordisk Råds* oprettelse som forum for parlamentarerne og regeringerne i de nordiske lande. I 1962 underskrev de nordiske lande Helsingfors-aftalen, som siden har været den grundlæggende ramme for det nordiske samarbejde. I 1971 blev *Nordisk Ministerråd* oprettet som det formelle forum til at varetage samarbejdet mellem de nordiske regeringer og de politiske ledelser i de selvstyrende områder, Færøerne, Grønland og Åland.

# Indhold

Forord.....	7
1. Tendenser i nordisk bypolitik – en sammenfatning .....	9
2. Bypolitik i nordisk kontekst .....	13
3. Udviklingstræk i bypolitikken .....	25
3.1 Er bypolitik udtryk for et paradigmeskift? .....	25
3.2 Tværgående helhedstænkning; at samle en politik på tværs af sektorer... 30	
3.3 Vertikal samordning – stat, region, kommune, lokalområde.....	33
3.4 Forankring og realisering af »strategier«.....	39
4. Temaer i bypolitikken .....	41
4.1 Fokus .....	41
4.2 Aktører i bypolitik, på statsligt og andre niveauer.....	46
4.3 Bypolitiske samarbejdsformer.....	54
4.4 Udviklingsaftaler – et nyt centralt bypolitisk virkemiddel .....	56
Referencer og kilder .....	61
Bilagsdel: Erfaringer fra de enkelte lande .....	65
Undersøgelsens metode.....	65
Deltagere i fokusgruppeinterviews.....	67
Bypolitik i Norge .....	69
Bypolitik i Sverige .....	79
Bypolitik i Island.....	91
Bypolitik i Finland .....	101
Bypolitik i Danmark.....	111
Pohjoismaisen kaupunkipolitiikan suuntauksia – tiivistelmä .....	123
Trends in Nordic urban policy – a summary .....	127



# Forord

Denne rapport er udarbejdet på bestilling af Nordisk Ministerråd. I rapporten analyseres og udredes erfaringerne med implementering af nordiske landes statslige bypolitiske initiativer fra først i 1980'erne til i dag. Det sker med fokus på forskelle og sammenfald i ambitioner for bypolitikken, brug af virkemidler, barrierer for implementering, og de foreløbige resultater af gennemførte initiativer.

Rapporten belyser hvilke initiativer der er igangsat, hvilke temaer og geografiske niveauer der er i fokus, hvilke aktører der er på banen, hvilken lovgivning bypolitikken har bragt i spil, samt hvilke strategiske virkemidler og værktøjer der er udviklet. Det sker med fokus på forholdet mellem de ideer og overordnede politikker der findes, og de initiativer, processer og centrale virkemidler der har været taget i brug for at gennemføre disse.

Kilder til de oplysninger rapporten er baseret på, er i hovedsagen embedsmænd fra forskellige forvaltninger i de nordiske lande, samt skriftlige dokumenter. Vi skal i den sammenhæng takke de politikere og embedsmænd fra statslig og kommunalt niveau, som har bidraget til undersøgelsen gennem interview. En fuldstændig liste findes som bilag a.

Rapporten er udarbejdet af Thorkild Ærø og Gertrud Jørgensen. En gruppe af nordiske forskere har været behjælpelige med at diskutere temaet, organisere interview, indsamle relevante dokumenter og kommenterer rapportudkast: Jón Runar Sveinsson, Borgarfræðasetur (Urbanforskningsinstituttet), Islands universitet, Ingemar Elander, Örebro universitet, Sverige, Vibeke Nenseth, Norsk institutt for by- og regionforskning, Norge, samt Harry Andersson, University of Turku, Finland.

Micaela Schulman, Miljödepartementet i Stockholm, har endvidere bidraget med kommentarer til rapporten.

Rapporten henvender sig primært til politikere og embedsmænd, som har berøring med bypolitik og byplanlægning. Men den har også et mere



alment sigte mod den aktuelle brede debat, der på den ene side handler om fordeling af værdier og om værditilvækst, og på den anden side om struktur og opgavefordelingen på forskellige forvaltningsniveauer. Om forskelle og ligheder mellem byer, om samarbejde og arbejdsdeling mellem borgere, aktører og beslutningstagere og om forståelse for den lokale situation og det lokale værdigrundlag.

# 1. Tendenser i nordisk bypolitik – en sammenfatning

Forskningsprojektet, der ligger til grund for denne rapport påpeger en række aktuelle tendenser i nordisk bypolitik:

- Øget fokus på byer og byområders stærke sider frem for svage, med en implicit forventning om at »det stærke styrker det svage«.
- At socialt udsatte befolkningsgrupper, i boligområder såvel som i hele regioner, betragtes som en arbejdskraftreserve og et uudnyttet potentiale for vækst, frem for som et problem.
- At alle byer og byområder kan gøres til vindere fordi »byspillet« ikke er et nulsumsspil.
- At den forvaltningsmæssige samordning, der er en forudsætning for implementering af bypolitiske initiativer, for nuværende fungerer bedst mellem stat og lokal myndighed, mens samordning mellem forvaltninger på samme niveau, som fx mellem forskellige ministerier, og mellem forskellige kommuner, er langt mere problematisk at bedrive i praksis.

At fremhæve byer og byområders styrkepositioner i forhold til andre, synes i udgangspunktet som noget ganske u-nordisk. Det strider imod den traditionelle nordiske velfærdsmodel, baseret på ligelig udvikling, og fokus rettet mod at styrke de svage i samfundet og de byer og områder, hvor de bor.

Med bypolitik forsøger man derimod at styrke byernes stærke sider, og det kan være en forklaring på, at bypolitik ikke har fået fodfæste i de nordiske lande, sammenlignet med andre europæiske lande. Det forklarer også karakteren af den implementerede bypolitik.

Bypolitik handler om at kvalificere byer og byområder til en stadig øget konkurrence. Man arbejder på at finde styrkepositioner og skabe win-win situationer. Med satsningen på et område eller en egn følger opmærksomhed, kræfter og ressourcer – og når først beslutningen er truffet, opstår der hurtigt synergier der forstærker udviklingen og troen på beslutningen.

I den nordiske udgave handler bypolitik om at betragte de svage som et potentiale frem for et problem. Det gælder inden for det regionalpolitiske område, men tendensen genfindes også på det sociale område ved bekæmpelse af segregation, socialt og fysisk forfald i bestemte boligområder. De bypolitiske aktører har således søgt at ændre opfattelsen af de steder og de befolkningsgrupper, der i traditionelt set betragtes som et problem, til en opfattelse af, at de steder og befolkningsgrupper rummer et potentiale for fælles vækst. At der er plads til alle i det tog der hedder vækst og udvikling. Udover at fokusere på disse befolkningsgrupper som et vækstpotentiale, ønsker man med de bypolitiske initiativer at fokusere mere end tidligere på menneskers samlede livsvilkår og miljø. Det sker i erkendelse af, at afhjælpning af udsatte gruppers marginalisering kræver en helhedsorienteret indsats.

En væsentlig udfordring i det bypolitiske spil, der handler om byer og regioners konkurrenceevne, knytter sig til de forskellige demokratiske og forvaltningsmæssige niveauer og deres geografiske udtrækning. Her er der ikke altid sammenhæng mellem det opland beslutningstagerne repræsenterer, og den geografi deres beslutninger influerer på. Det betyder fx, at kommuner træffer beslutninger om anlæg, der påvirker et større opland end selve kommunen. Nogle af disse beslutninger træffes som led i en konkurrence mellem kommunerne, fx om at tiltrække ny detailhandel ved etablering af store eksterne butikcentre eller ved udlæg til særligt eksklusive boliger med henblik på at tiltrække særligt velstående borgere. De enkelte parter i denne konkurrence savner typisk styringsmidler til at påvirke disse strukturelle forhold. Dele af dette afhjælpes med bypolitiske initiativer i form af regulering og samordning, der indebærer en direkte kobling mellem centraladministration på statsligt niveau og et givet lokalområde.

Samordningen fungerer bedst mellem centrale og lokale parter, mens man på regionalt og lokalt niveau, fx mellem ministerier eller kommuner, savner samordning i alle lande. Den manglende samordning ses tydeligst omkring to forhold: prioriteringer af større infrastrukturelle anlæg og investeringer, samt vægtning og placering af uddannelsesinstitutioner. Disse to

forhold er med tiden er blevet yderst centrale konkurrenceparametre for byer og regioner, men de indgår ikke i det bypolitiske spil.



## 2. Bypolitik i nordisk kontekst

Bypolitik opstod i 1980'erne som et svar på problemer knyttet til byerne, og angik især fattigdomsproblemer, miljøproblemer og problemer med manglende vækst i hele byer og regioner.

Bypolitik opstod ikke i Norden, men i Europæisk sammenhæng, hvor disse problemer tidligere blev erkendt som særlige for byerne, og som problemer, der måtte løses gennem særlige, geografisk målrettede politikker.

Leo van den Berg (1982) beskriver bypolitik som et samspil mellem et holistisk niveau og et sektorielt niveau, der angår de klassiske politikområder. På et holistisk niveau handler bypolitik om nationale mål i byudviklingen, herunder initiativer der gennemføres for at påvirke eller styre denne. Ifølge Van den Berg foregår bypolitik både i eksplicite og implicite lag. Til de eksplicite tiltag og initiativer hører deciderede bypolitiske programmer, men bypolitik bedrives i høj grad også implicit, gennem en række mere almindelige styrings- og policyværktøjer. På den måde føres der bypolitik på politikområder, som almindeligvis ikke er tværministerielt koordinerede, men som bliver det i bypolitisk regi.

Den nordiske udgave af bypolitik foregår i sagens natur også i de eksplicite og i de implicite lag. På den eksplicite side gennemføres der en lang række aktiviteter, der betegnes som bypolitiske, selv om de ikke har opnået selvstændig status som samlet formuleret nationalt politikfelt med eget ministerium. På det implicite felt er en række politikker helt centrale for den samlede bypolitik, selvom de ikke defineres som bypolitik. Det gælder fx trafikpolitikken i flere af de nordiske lande. Dette forhold tematiseres i rapporten gennem diskussioner af den særlige funktion, bypolitik som statsligt politikfelt har haft og har i de nordiske lande. En vigtig forklaring på, at bypolitik fortsat er delt mellem flere ministerier, skal formentlig søges i den særlige type af velfærdssystem og -forvaltning, der kendetegner den nordiske velfærdsmodel.

Mange har forsøgt sig med definitioner på bypolitik. Fem (dogme-) idealer går imidlertid igen i flere af disse definitioner (Efter Kirkegaard, 1997):

1. Bypolitik er helhedsorienteret og rummelig i sin forståelse af byens situation og i sin løsningsstrategi.
2. Bypolitik indebærer samarbejde på tværs af sektorer i den offentlige forvaltning.
3. Bypolitik inddrager relevante parter i løsningsstrategien (offentlige organer, erhvervsliv, institutionelle parter så som uddannelses- og forskningsinstitutioner, private organisationer, borgere og beskæftigede)
4. Bypolitik indebærer en eller anden form for decentralisering af kompetence og ansvar.
5. Bypolitik er handlingsorienteret.

Schulman bidrog i 2000 med det første sammenlignende studie af nordisk bypolitik, »Stadspolitik och urbanforskning i Norden«, hvor hun beskriver bypolitik som tre samvirkende og delvist kompletterende spor:

- Politik rettet mod byernes indre forhold og omdannelsesprocesser. Her er målet at undgå segregation og lokale fattigdomsproblemer – at opnå en afbalancering, så alle bydele sikres del i vækst
- Politik til fremme af økologisk bæredygtig byudvikling
- Politik til fremme en afbalanceret byudvikling i et nationalt og regionalt perspektiv. Her er der vægt på strukturelle forhold og herunder byernes økonomiske funktion i centrale og perifere regioner

Som det vil fremgå af denne rapport, findes der elementer af bypolitik i alle de nordiske lande. I en vifte af politikfelter gøres der således brug af begrebet: typisk synonymt med fysisk planlægning, regional politik, miljøpolitik og social boligpolitik. Men bypolitik som sådan udgør ikke et selvstændigt politikfelt med eget ministerium i noget nordisk land, sådan som det gælder for andre politikområder som fx erhvervslivet, landbruget, kulturen eller trafikken. Tættest på kommer institutioner som kancelliet for Storstadspolitik i Sverige, og det danske By- og Boligministerium, der fungerede i perioden fra 1999 til 2001.

I de finske interviews udtrykkes det således:

»Bypolitik er en del af den officielle politiske portefølje af politikker, men det er ikke noget stærkt felt; Det er ikke koordineret og det er ikke integreret, men det er en del af politikken, og det er [med tiden] blevet et mere eksplicit felt«.

### *Bypolitik og den nordiske velfærdsmodel*

En fællesnævner for de nordiske samfund er den såkaldt »nordiske velfærdsmodel«, som er en særlig tradition for, via det offentliges værdifordeling gennem af fx sociale ydelser og omfattende boligmæssige subsidieringsprogrammer, at sikre alle gode levevilkår (Greve, 1999; Esping-Andersen, 1990; Pacolet, et.al. 2000; Kautto, et.al. (red.), 2001). Denne model synes at have skabt en særlig nordisk opfattelse af ret og rimelighed i socialpolitisk henseende. Den er blevet en del af en fælles identitet, og opleves som noget særligt i diskussionerne om Norden i forhold til det øvrige Europa, og til de programmer, der initieres fra fx EU.

Den »nordiske model« kan i denne sammenhæng ses som en forklaring på at bypolitik, i den udgave vi kender fra det øvrige Europa, kommer relativt sent til de nordiske lande. Ifølge Roger Andersson havde man, når det gælder Sverige, ikke de store byrelaterede problemer i 1970'erne og 1980'erne (Andersson & Palander, 2001, p. 14). Andersson giver flere forklaringer på dette forhold. For det første har landet en relativt kort byhistorie, idet 80 pct. af befolkningen for blot 100 år siden boede på landet. Dette forhold har Sverige til fælles med de øvrige nordiske lande. For det andet indebar det velfærdssystem, man opbyggede fra omkring 1930, at man med omfordeling undgik de socioøkonomiske forskelle man kender fra andre europæiske lande. En stram arealforvaltning og regulering af bygningskonstruktioner betød endvidere at man undgik mange af de byproblemer, andre lande har skullet tackle.

Den nordiske velfærdsmodel indebærer, at den offentlige sektor har et civilt ansigt. Sektoren nyder godt af en stor tillid i befolkningen (Gundelach, 2002). Tilliden kan i denne sammenhæng betragtes som stor tilslutning til statens omfordeling. Til gengæld kan der siges at være indbygget en vis tendens til skepsis overfor private virksomheders hensigter og etik i modellen. Denne skepsis blev konstateret i de processer, hvor borgere og erhvervslivet, som noget nyt, mødte hinanden i 1990'ernes nye typer af planlægningsprocesser (Se fx Healey, 1997 p. 225).



Store dele af de bypolitiske programmer bryder nogle af de velfærdspolitiske modeller og traditioner. Det gælder den måde, de er organiseret på, de problemopfattelser, de bygger på, og den måde de tilstræber samordning på.

Bruddet udfordrer den legitimitet i samfundets omfordelinger, der bygger på »alles lige ret til støtte«, fordi bypolitik er baseret på principper om differentiering frem for lighed. Men udfordringen gælder også i forhold til den traditionelle skepsis overfor private virksomheders hensigter, for med bypolitik søger man netop at inddrage private virksomheder i det, der tidligere var velfærdssamfundets offentlige sfære; at give dem et ansvar for situationen i et område og dets potentiale for vækst.

Pointen med bypolitik har i den henseende været at stimulere til at dyrke og udvikle de stærke sider af særligt problemramte egne, landsbyer, bysamfund eller kvarterer gennem en strategisk, målrettet indsats, initieret fra nationalt niveau gennem opfordringer, samarbejde og subsidier. Bypolitik udgør dermed – til forskel fra de mere generelle indsatser i den nordiske velfærdsmodel – en differentieret, kontekstuel defineret og projektorienteret indsats.

Ud fra dette perspektiv, er der tale om et brud med tidligere tiders lighedsprincip, idet man vælger særskilt at støtte visse områder frem for andre. Legitimering af den geografisk differentierede indsats sker med henvisning til, at de forskellige områder i forvejen konkurrerer på vidt forskellige vilkår, givet ved geografiske, socioøkonomiske og demografiske forhold. Det betyder fx at stedsspecifikke indsatser rettet mod de mere perifer byer, som også tidligere har været centrale elementer i regionalpolitikken i de nordiske lande, nu i højere grad baseres på områdernes specielle forudsætninger og fortrin. Områder og byer positioneres nu i forhold til hinanden i et konkurrenceperspektiv, frem for i et mere generelt subsidieringssystem.

#### *Bypolitikens sociale spor – kampen mod social eksklusion og segregation*

Bekæmpelse af fattigdom og ulighed er været centrale velfærdspolitiske temaer i alle de nordiske lande. Med bypolitikken blev der fra begyndelsen af 1990'erne fokuseret på disse problemstillinger med en helhedsorienteret tilgang. Udvalgte områder i byerne blev genstand for særlige, områdebase-rede indsatser.

Dermed kom de nordiske lande med i en udvikling, som allerede var startet i flere europæiske byer i midten af 1980'erne. Blandt de første til at se byernes udfordringer som andet og mere end et spørgsmål om arealanvendelse, trafik og fysisk renovering af bygninger, var myndighederne i Frankrig og Holland, hvor sociale udviklings- og fornyelsesprogrammer blev sat i gang allerede fra tidligt i 1980'erne. Også her var årsagen til de bypolitiske initiativer især problemer segregation og etnisk integration. Netværket *Quartiers en Crise* samlede en række europæiske aktører med ønske om at flytte fokus i bypolitikken fra det fysiske til det sociale og etniske (Andersen, 2002). Efter Holland, Belgien, Frankrig og England fulgte Skotland, Tyskland, Italien, Sverige og flere andre lande med bypolitiske programmer, der var rettet mod at gøre en indsats i forhold til byernes sociale, etniske og økonomiske problemer. Det var karakteristisk at problemerne blev opfattet som komplekse problemfelter, der krævede bredspektrede, koordinerede indsatser. Mange valgte at orientere de bypolitiske initiativer mod udvalgte kvarterer, hvor problemerne var særligt iøjnefaldende.

I den nordiske udgave handler bypolitikken (bolig-)sociale spor ikke kun om at sikre gode, sunde boligforhold til alle i absolut forstand. Det handler i høj grad også om at modvirke socioøkonomisk segregation, forstået som markant relativ sociale ulighed og/eller kulturelle forskelle mellem forskellige områder i byerne<sup>1</sup>.

Dette mål, der også genfindes i de klassiske velfærdspolitiske idealer (se Ærø 2002), bygger på et ideal om at boligområder skal have en beboersammensætning svarende til samfundet som helhed, og en forestilling om at isolerede befolkningsgrupper medfører mindsket tolerance og dermed dårligere sammenhængskraft i samfundet (lack of social cohesion).

Sociale tiltag rettet mod segregation er blandt andet gennemført i de såkaldte problemramte boligområder, hvis tilnavn skyldes relativt høje andele af husstande med begrænsede ressourcer (uddannelse, indkomst, beskæftigelse). Områderne kan være ældre arbejderkvarterer, men situationen er

---

<sup>1</sup> Segregation kommer af latin (segregare) og betyder oprindeligt at adskille. Begrebet dækker normalt både den situation at en bestemt population – givet ved etnisk baggrund eller opgjort socioøkonomisk – bor koncentreret i bestemte områder – frivilligt eller ufrivilligt, og den proces der fører til denne situation (Se oversigt i Børresen, 2000). Hvorvidt segregation anses for at være et problem er i sidste ende et politisk spørgsmål, og selv om begrebet ofte er negativt ladet, kan der også anføres positive sider ved segregation. Det er fx anført at segregation minimerer risikoen for konflikter gennem større social kontrol, og at segregation styrker befolkningsgruppers identitet og livsstil (Ærø, 2002).

måske især kendt fra store sociale boligbebyggelser opført i 1960'erne og 1970'erne (Skifter Andersen & Ærø, 1997). Et kendetegn ved disse boligområder er, at de er ramt af en kombination af sociale, tekniske og økonomiske problemer, et dårligt omdømme og en høj beboerudskiftning. Den samlede effekt er at husstande med ressourcer og overskud flytter væk, hvis de får mulighed for det.

Med henblik på at dæmme op for segregationen, og forbedre levevilkårene i denne type områder, er forskellige indsattstyper udviklet og afprøvet som en central del af bypolitikken. Det gælder fx ændrede finansieringsformer med henblik på en reduktion af huslejen, støtte til boligrenoveringer, hjælp til organisering og etablering af fællesaktiviteter med videre. Et vigtigt formål med disse indsatser har været at stoppe en omfattende beboerudskiftning og fastholde ressourcestærke husstande.

Men de geografisk relaterede indsatser er ikke udelukkende et spørgsmål om at hæmme segregation gennem spredning. I de svenske storstadsindsatser gøres der en særlig indsats for at hæve livs- og livsmiljøkvaliteten for samfundets mest trængende. Det gælder bl.a. uddannelsesindsatser for indvandrerkvinder og andre beskæftigelsesfremmende initiativer.



Bypolitikens sociale spor er rettet mod udvalgte kvarterer med særligt iøjnefaldende problemer.

*Bypolitikens miljøspor – arbejdet for en bæredygtig udvikling*

Bæredygtighed indgår med betydelig vægt i bypolitikken. Bæredygtighedsmålene omfatter helt generelt både en social dimension, en miljødimension og en økonomisk dimension – som går igen i bypolitikens tre spor. Men den bæredygtige udvikling er grundlæggende orienteret mod at forvalte fysiske ressourcer og undgå miljøproblemer. I bypolitisk sammenhæng vil vi derfor betegne det som bypolitikens miljøspor.

Et centralt udgangspunktet for denne del af bypolitikken er FN's konference i 1972 i Stockholm – Conference on the Human Environment. Her placeredes miljøspørgsmålene for første gang højt på FN's og dermed den internationale politiske dagsorden. Som en udløber deraf blev FN's miljøprogram (UNEP, United Nations Environment Programme) vedtaget, og siden fulgte en række konferencer: Topmødet om miljø og udvikling i Rio de Janeiro i 1992, hvor Agenda 21 kom på dagsordenen, samt verdenskonferencen om bæredygtig udvikling i Johannesburg i 2002, hvor den såkaldte Johannesburg deklaration blev formuleret.

Et andet vigtigt FN initiativ er Habitat programmet, vedtaget af FN med henblik på fremme af social- og miljømæssigt bæredygtige byer og et mål om at sikre alle mennesker ordentlige boligforhold. Programmet indledes i 1978 med en konference i Vancouver. Senere fulgte Habitat II konferencen om byer, bebyggelser og byplanspørgsmål i Istanbul, Tyrkiet i 1996. FN's initiativer på dette område er sidst fulgt op med en generel FN resolution, vedtaget i 2001, med titlen *Cities and Other Human Settlements in the New Millennium*.

En vigtig opfølgning på bæredygtighedstemaet i bypolitisk regi er charteret: »Europæiske byer for bæredygtig udvikling« – også kendt som Aalborg Charteret. Det blev vedtaget af 600 europæiske kommuner på en konference i 1994, som har dermed forpligtet sig til et engagement i udvikling og opnåelse af enighed blandt de lokale samfund om en langsigtet handlingsplan til fremme af en bæredygtig udvikling – en lokal Agenda 21. Mere end 2000 europæiske byer har angiveligt siden undertegnet Aalborg chartret og forpligtet sig til at udvikle langsigtede handlingsplaner for bæredygtighed. I 2004 blev en opfølgningskonference, Aalborg+10, afholdt med nogen succes.

Denne del af den bypolitiske indsats ligger selvsagt i alle de nordiske lande indenfor miljøministeriets område, hvor det anses som en central del af bypolitikken. Den er tæt knyttet til den fysiske planlægning og dens mu-

lighed for – evt. i samspil med andre politikker – at bedre byernes »miljøperformance« i henseende til arealforbrug og trafikens miljøbelastning, men også i henseende til at skabe bymiljøer af høj kvalitet, og dermed bidrage til en bymæssig renæssance. Nogle »hårde« miljøområder, såsom lovgivning omkring kemiske stoffer, opfattes ikke som en del af bypolitikken, mens andre miljøområder, såsom affaldsbehandling, ligger i et grænseområde, der af og til opfattes som hørende til på den bypolitiske agenda.

I perioden fra 1990 til i dag har en væsentlig del af bypolitikken miljøspor – måske særligt i Norge og Danmark – rettet sig mod spørgsmål om byvækst kontra byomdannelse indenfor et kompaktby koncept. Dette har betydet at den tætte bys kvalitet som boligmiljø er kommet på dagsordenen, bl.a. gennem programmer om miljø og trafik på lokalt niveau. I Sverige var Agenda 21, set i international sammenhæng, en højt prioriteret aktivitet i kommunerne (Lidskog & Elander, 2000). Nu hævdes det på den ene side at aktiviteterne er gået i stå, og på den anden side at Agenda 21-arbejdet foregår som en integreret del af kommunernes miljøpolitik. (Edström & Eckerberg, 2002).



I bypolitikken miljøspor indgår bl.a. de nationale bidrag til FNs arbejde for bæredygtig udvikling.

*Bypolitikens regionale spor – landsdækkende udviklingspolitik*

De nordiske lande karakteriseres i europæisk sammenhæng ved deres rurale karakter og relativt store afstande mellem byerne, og det er en vigtig forklaring på at regional udviklingspolitik indgår med stor vægt i bypolitikken – dog undtaget Danmark der er lille og tæt bebygget, og hvor der er lille forskel på center og periferi. I den nordiske velfærdsmodel har der da også været en stærk tradition for at sikre regional balance, forstået som en geografisk lige udvikling, hvor udkanterne sikres del i den økonomisk vækst, beskæftigelse, indkomst, uddannelse og kompetenceudvikling.

Den regionalpolitiske facit ved de nordiske velfærdssamfund udfordredes fra midten af 1980'erne og frem, hvor man så en markant tendens til at den økonomiske vækst, ligesom befolkningen, flyttede mod de store bycentre. Denne tendens synes stadig at gælde. Øget globalisering, teknologisk udvikling og fremvækst af en videnøkonomi har ramt de regioner, der ligger længst væk fra bycentrene negativt. De samme regioner har haft svært ved at tilpasse sig de nye vilkår. Disse forhold har været vigtige årsager til den tiltagende interesse for en bypolitik, der kunne udvikle de perifere områder, som ikke er med når det gælder faglige kompetencer og sikre en regional balance.

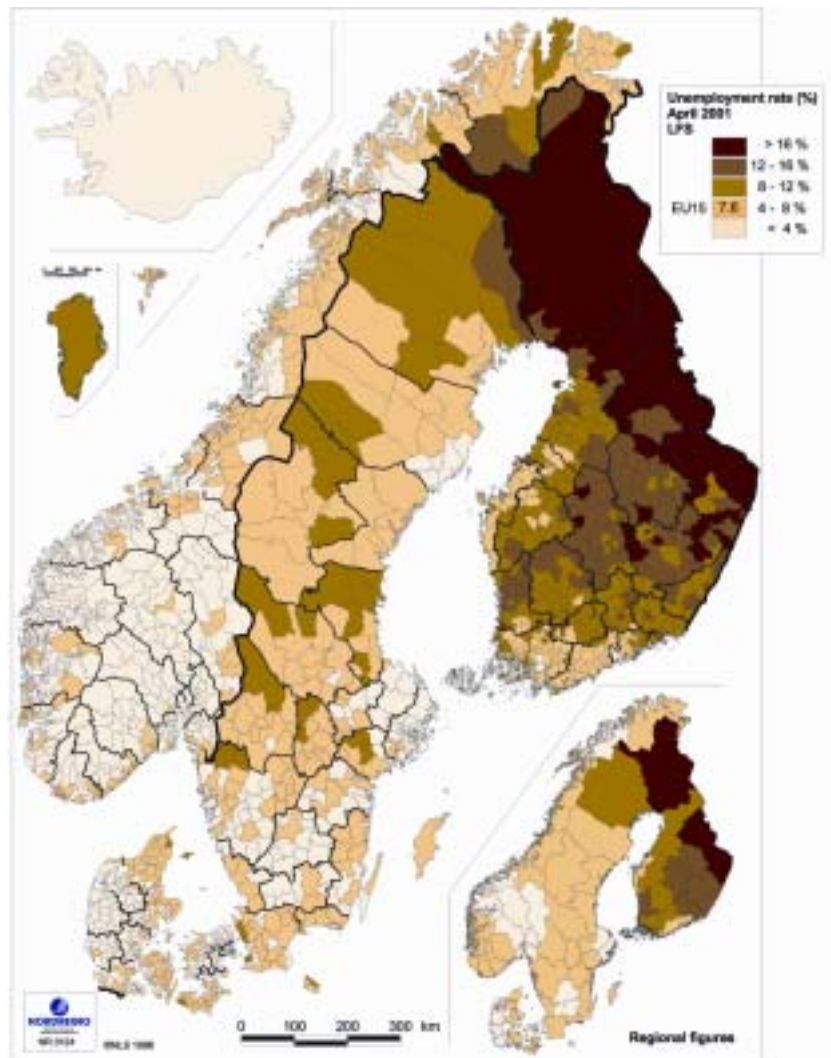
EU's udvidelse nævnes i den sammenhæng som en faktor, der betyder større konkurrence for de mindre udviklede egne på grund af de forholdsvis traditionelle erhverv, der dominerer her.

Den demografiske udvikling udgør en anden central regionalpolitisk udfordring som følge af en markant tiltagende andel af beboere over 60 år. Udviklingen er generel, men den slår kraftigt igennem i udkantsområderne, hvor særligt store andele af de yngre beboere flytter væk på grund af begrænsede uddannelses- og jobmuligheder. En del vælger at flytte tilbage, fx efter at have gennemført en uddannelse, men mange bliver boende, vælger storbykulturen og det urbane til, og dermed landsby- og udkantslivet fra.

Bypolitikens regionale spor har også baggrund i velfærdspolitikken, men med tiden er politikken – også i dette spor – blevet mere eksplicit. Små byer og store byer samarbejder indenfor regioner, og regionerne er samlet set blevet mere fokuserede på deres rolle og konkurrenceevne i forhold til andre regioner. Frem for vægt på landspolitisk udligning mellem regioner, lægger bypolitikken vægt på at finde og stimulere områdernes styrkepositioner for vækst, og styrke de byer der kan udgøre motorer for

vækst. I flere af landene – men særligt Island – nævnes desuden et ideologisk aspekt: det opfattes som vigtigt, at provinsen kan konkurrere med hovedstaden, selv om 75 pct. af befolkningen bor i sydvestregionen, det vil sige hovedstaden Reykjavík og nærområder der omkring, inden for ca. en times køreafstand. Dette understøttes af valgsystemet til Altinget, hvor provinsens repræsentation er stærk.

Tilpasning til videnssamfundet og lokal kompetenceudvikling indgår generelt som en del af udviklingsstrategien for perifere regioner. Det betyder at der fokuseres på mulighederne for uddannelse lokalt og på etablering af innovative miljøer og teknologiske centre. Målet er at fastholde de unge, og styrke udviklingen af det lokale erhvervsliv, som i et samarbejde med uddannelsesinstitutionerne kan få glæde af de kompetencer og den innovation der opbygges.



Bypolitikens regionale spor fokuserer på byernes rolle i udvikling af de perifere områder, der fx lider under en høj arbejdsløshed.

Kilde: Nordregio at [www.nordregio.se](http://www.nordregio.se).





### 3. Udviklingstræk i bypolitikken

#### 3.1 Er bypolitik udtryk for et paradigmeskift?

Begrebet *bypolitik* kan siges at dække et skift i opfattelsen af byernes rolle i de nordiske samfund, et skift i opfattelsen af samspillet mellem byer, mellem byer og de omkringliggende landsbyer, og frem for alt et skift i opfattelsen af, hvordan man fra statens side kan påvirke byudviklingen og relationer mellem byerne i en ønsket retning.

Samlet set kan man opfatte denne udvikling som et paradigmeskift, der finder sted fra midten af 1980'erne. Her tages begrebet bypolitik i anvendelse som en samlet betegnelse for de politiske, sociale, funktionelle og æstetiske problemsæt og udfordringer, byerne udgør for staten.

Det sker i forlængelse af at byernes problemer og opfattelsen af disse ændrer sig: kravet om miljømæssig og social bæredygtighed stiger, sociale problemer tager til i byernes forstæder, regionale yderområder »hænger«, og traditionelle industriområder henstår mere eller mindre funktionstømte som følge af strukturudviklingen.

Fra 1970'ernes fokusering på byvækst på »bar mark«, vendes perspektivet og opmærksomheden mod byernes omdannelse og fornyelse. Byerne får en genkomst, og begreber som »revitalisering« og »regenerering« bliver centrale i løbet 1990'erne. Langsomt skifter opfattelsen af byernes overordnede rolle og funktion: Fra at byerne betragtes som et problem og en trussel, der skal begrænses i vækst, ændres opfattelsen gradvist i retning af, at byerne udgør potentielle motorer for vækst og udvikling.

Det er udviklingen i karakteren af byernes udfordringer og problemer, der betyder at man søger nye veje. Erkendelsen af udfordringernes kompleksitet og af, at der er sammenhæng imellem de forskellige problemtyper, mellem forstad og midtby, mellem metropol og periferi, og mellem

statens forskellige initiativer, gør at både problemformulering og indsats-typer reformuleres.

Overgangen til en mere selektiv by- og regionalpolitik, nedtoningen af den statslige støtte til lokale initiativer, og de stærke opfordringer til at samarbejde med de private erhvervsliv og frivillige organisationer, skyldes imidlertid også velfærdsstatens krise. Øget international konkurrence som følge af globalisering og problemer med høje offentlige udgifter, er således ydre rammebetingelser, der har krævet handling og forsøg på at mobilisere alternative ressourcer (Se fx Khakee & Elander, 2001).

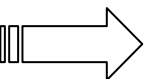
Endelig hænger udviklingen af en bypolitik sammen med en generel omstilling af dele af de statslige forvaltningers måde at forvalte og løse opgaver på, når det gælder byens omdannelse og fornyelse. Det er en omstilling, der genfindes i alle de nordiske lande.

### *Ændret opfattelse af byen og af urbanitet*

Bypolitik kan ses som et udtryk for en ny kærlighed til byen – en urban renaissance<sup>2</sup> – og den type initiativer, det afstedkommer, kan i et overordnet perspektiv opfattes som et paradigmeskift. Paradigmeskiftet betegner en proces, hvor der opstår et nyt syn på byen og markante skift i opfattelsen af, hvilke metoder der egner sig til at fremme byens udvikling i en ønsket retning.

I oversigten herunder er vist en række af de forhold og emner, der undergår en transformation under fællesbetegnelsen bypolitik.

**Tabel 1. Bypolitik som begreb for transformation i retning af nye opfattelser af by og urbanitet**

»Bypolitik« – som transformation – et paradigmeskift		
Fra		Mod
Storbyen som problem Funktionsopdeling og byspredning – midtbyerne indebærer dårlige levevilkår Sektorielle problemer		Storbyen som potentiale Funktionsblanding og fortætning – midtbyerne tilbyder positive op- levelser og gode levevilkår Helhedsorientering

Opfattelse af landenes største byer og deres demografiske og økonomiske vækst som negative faktorer i et nationalt balanceperspektiv, ændres grad-

<sup>2</sup> Med reference til the Urban Task Force (Rogers, 1999)

vist til en positiv opfattelse. I det bypolitiske perspektiv betragtes storbyerne som motorer og vækstpotentiale frem for som et problem. Denne holdningsændring slår med tiden også igennem på det regionale niveau, så man også her søger at fremme – om ikke byvækst, så vækst i byer.

Dette paradigmeskift falder tidsmæssigt sammen med omstillingen af byerne fra industribaserede byer til byer baseret på en videnøkonomi. En massiv udflytning af industri fra storbyerne bliver gennem perioden afløst af et stigende antal serviceerhverv, og det stiller bl.a. nye byarealer til rådighed for boligbyggeri. Som et eksempel kan nævnes at indbyggertallet i Københavns kommune fra 1990 steg for første gang i 40 år – en udvikling der er fortsat frem til i dag. Disse tendenser gør et paradigmeskift muligt – ikke blot i tænkning men også i konkrete politikker.

Frem til midten af 1980'erne arbejdede man således med aflastningscentre og spredning af byerne som strategier for sundhed og vækst. Man vendte så at sige ryggen til de tættere byer, der blev opfattet primært som erhvervszoner – med boliger, der byder på relativt dårlige levekår. I 1980'erne, fik man i højere grad øjnene op for den tætte bys urbane kvaliteter. Tæthed frem for spredning vandt indpas i byplanlægningen. I de statslige rammer for den offentlige planlægning skiftede man fra et princip om funktionsadskillelse, fx af boliger og erhverv, til et princip om at integrere de forskellige byfunktioner og undgå miljøbelastende, arealmæssig byvækst. Grønbog om Bymiljø (Commission of the European Communities, 1990) og Ålborg Charteret fra 1994 er gode eksempler herpå.

De bypolitiske støtteordninger og programmer angår typisk sammenfattende og helhedsorienteret planlægning, og forhold der tidligere var adskilt, som fx boligpolitik og erhvervs politik, samtænkes når der skal laves udviklingsplaner.

En urban renæssance eller byens genkomst som synonym for bypolitik – det som i denne sammenhæng omtales som et paradigmeskift – legitimerede gradvist en ny satsning på byerne og deres vækst. Værktøjerne er prioritering af kvalitet, identitet og fortætning. Visionen vinder klangbund i de fagmiljøer, der arbejder med de tre bypolitiske problemstillinger: dem der arbejder med form og bæredygtig udvikling; dem der arbejder med sociale spørgsmål, samt dem der arbejder med regional udvikling.

For dem der har fokus på fremme af bæredygtighed og ressourcebesparelser, giver visionen om det kompakte og urbane mening, fordi byerne i sig selv og særligt byernes vækst på bar mark, betyder et ikke-bæredygtigt

ressourcebrug (Næss, Sanberg og Røe, 1996, Næss, 2001 og Hartoft-Nielsen, 2002). Introduktionen af begrebet byøkologi først i 1980'erne får mange af de økologisk interesserede til at interessere sig for de byer, de tidligere vendte ryggen (Jensen, 1994).

De der arbejder med segregation og sociale problemer bidrager til refokusering på især segregationen som led i et ændret problemsæt: hvor der tidligere var en sammenhæng mellem den ringeste del af boligmassen i fysisk forstand og sociale problemer, erkendes det at der er også behov for indsats andre steder i de større byer.

Endelig er der det regionale led, hvor der med dette perspektiv også følger en anerkendelse af de mindre byers regionale »motorfunktion«.

Fokus på urban renæssance og bykvalitet har særligt været fremtrædende i Danmark og Norge. I Danmark var en række udvalgsarbejder i sidste halvdel af 80'erne med til at fremme holdninger om at storbyen skulle tilbage i fokus som vækstmotor (Tengvadudvalgets betænkning i 1988, Stallknechtudvalgets fra 1989 og Würtzen-udvalget fra 1991), og disse udvalg banede vejen for den efterfølgende etablering af Ørestaden på Amager, hvis placering og design var tæt knyttet til den bymæssige renæssance: fokus på storbyen som vækstmotor, tætbyens kvaliteter og koncentreret byvækst i tilknytning til infrastruktur.



En ny opfattelse af byerne viser sig bl.a. i en øget efterspørgsel efter byboliger af høj kvalitet.

I Norge er der stærk fokus på fortætning og på at fremme og sikre høj kvalitet i de tætte byer. Det søges blandt andet fremmet gennem forskning og fremhævelse af gode eksempler.

### Opgaveløsning og legitimitet

Med det nye syn på byen følger også ændrede opfattelser af, hvilke problemer man skal gøre noget ved – eller hvad der i det hele taget skal betragtes som problemer – og hvordan de problemer der knytter sig til byerne bedst løses.

Udviklingen fra politik til bypolitik betyder at de stedsbestemte løsninger kommer til at dominere over de universelle. Der lægges vægt på helhedsorientering, og det indebærer, at problemer i by- og boligområder ikke betragtes som nogle der alene kan løses ved generelle initiativer. Mange forskellige problemstillinger griber ind i hinanden, og derfor må der anlægges et holistisk perspektiv på de forhold, man vil gøre en indsats overfor, lyder ræsonnementet. Det fordrer samarbejde på tværs af fagdiscipliner, administrationer og politisk observans – og det fordrer en mere åben tilgang til de lokale problemer og deres løsning. Det erkendes tillige, at øget inddragelse af de lokale brugere er nødvendigt, både når de lokale problemer skal identificeres og formuleres, og når der skal skabes engagement for implementering af bypolitiske tiltag.

Et godt eksempel på denne nye opfattelse af forholdet mellem problem og løsning er overgangen fra *miljøregulering*, hvor man fra statslig side søger at løse én miljøopgave alle steder, til *byøkologi*, hvor man i stedet søger at løse alle miljøopgaver et sted.

**Tabel 2. Opgaveløsningers udvikling med bypolitikken**

Fra		Mod
Universel regulering og løsning af universelle problemer		Stedsbestemte, specifikke løsninger på lokale problemer
Prædefinerede problemer		Kontekstuelle problemer
Miljøregulering		Byøkologi
Kontrol		Det gode eksempel
Lighed for loven		Kvalitet gennem variation

Med udviklingen fra generel regulering hen imod mere stedsbestemte løsninger ændres statens rolle samtidig fra udelukkende at være kontrollerende i forhold til kommuner og andres overholdelse af regelværket, til et mere dialogbaseret og kontekstuel betinget virke: fra top-down mod en mere ligeværdig relation. Den ønskede udvikling fremmes fx i dialog med de lokale parter og gennem udarbejdelse af gode eksempler.

Et andet centralt forhold i denne sammenhæng er at det man kunne kalde problembeskrivelsen, som danner baggrund for prioriteringen eller legitimeringen af en indsats et givent sted, forskydes i retning af det lokale led. Det betyder en reduktion af statens tidligere «monopol» på definitionen af, hvad der er problemer i et område og hvilket problemniveau, der berettiger til opmærksomhed og eventuel støtte. Dette skifte sker, ifølge de adspurgte, fordi man fra statslig side erkender at kompleksiteten i de problemstillinger, man ønsker at intervenere i, betyder at det ikke fra centralt hold er muligt at opstille et præcist grundlag for prioritering af indsatser og herunder, hvilke tiltag der er brug for. De indikatorer, man kan opstille for situationen på lokalt niveau, er ikke adækvate, og det medfører en fare for at problemerne – og i værste fald også løsningerne – defineres på forhånd.

I Sverige forsøger man i forbindelse med Storbysatsningerne at undgå denne form for prædiskontering eller fordomme om, hvad der er mest presserende problemstillinger. Her gives støtte til en indledende lokal proces, der munder ud i en afklaring af de lokale problemer og derefter opstilling af et program for en indsats. Metoden bygger således på at man først evaluerer området og dernæst fastlægger strategien. I den sammenhæng er metoden og processen så at sige målet, og herunder øget samarbejde tværs af forvaltninger og mellem stat, kommune og lokaler parter. Storstadssatsningerne er at betragte som forsøg, der indgår i en konstant evaluering.

I Island, Finland og Danmark visiterer staten bypolitiske støttemidler til afhjælpning af lokale problemer i et udbud til kommunerne, og man efterlader et væsentligt spillerum i programmerne for lokalt initiativ. Derved undgår man – i en vis udstrækning – at prædefinere problemer, selvom udbudet i sig selv udstikker en ramme for de problemtyper, der kan forvente støtte.

### 3.2 Tværgående helhedstækning; at samle en politik på tværs af sektorer

Byernes udfordringer er mange og komplekse, og som det tidligere er nævnt samler de sig i bypolitisk regi indenfor tre spor: problemer med segregation og lokale fattigdomslommer i byerne, problemer med regional ubalance, forstået som det forhold at dele af landene ikke tager del i de generelle velstandsstigninger, og endelig feltet bæredygtig udvikling, der

sammenfatter hensynet til økonomisk udvikling og den økologiske og miljømæssige dimension.

Fælles for de tre problemfelter er at de hver især rummer elementer, der går på tværs af de etablerede ministeriers ressortområder, og at intervention kræver koordinering på tværs af ministerier.

At etablere en form for samordning anses generelt som vigtigt, og bestræbelserne på at tilvejebringe grundlaget for samordning omtales positivt. Arbejdet har bragt embedsmænd sammen på tværs af ministerier, og kendskabet til andres opfattelser, arbejdsmetoder og løsningsmodeller har beriget deltagerne i samarbejdet, lyder erfaringerne.

Det erkendes dog i flere lande at det primært er en form for *fælles tænkning på området*, man med tiden har fået implementeret, og i mindre grad ændringer i virkemidler og love.

I Sverige forklares det at nogle myndigheder – qua arbejdet med bypolitiske initiativer – er begyndt at reflektere over deres rolle i forhold til andre aktører. Man mener ikke der er formelle hindringer for tværsektorielt samarbejde. Her gøres det til et spørgsmål om attitude.

#### *Tværministerielle udmeldinger*

Regeringsudmeldinger, som udarbejdes på tværs af ministerier, er en måde at gennemføre tværministerielt samarbejde, som har ganske stor udbredelse på det bypolitiske felt. Ud over at have en koordinerende funktion mellem ministerier, fungerer de som statens bypolitiske »udstillingsvindue«, hvor der over for andre aktører, fx kommuner, kommunikeres hvilke intentioner og prioriteringer staten vil lægge til grund for sine politikker i en nærmere fremtid, sådan at disse aktører kan tage bestik af det i deres dispositioner, fx ansøgninger om støttemidler osv.

Til de udmeldinger, hvori der typisk indgår en form for samordning, hører:

- Nationale udmeldinger vedtaget i rigsdag/alting/folketing/storting
- Regerings udmeldinger – hensigtserklæringer
- Tværministerielle udmeldinger
- Ministerielle udmeldinger

Til de nationale, samordnede udmeldinger hører fx Agenda 21/Habitat strategier for bæredygtig udvikling, der er udarbejdet i alle landene forud for

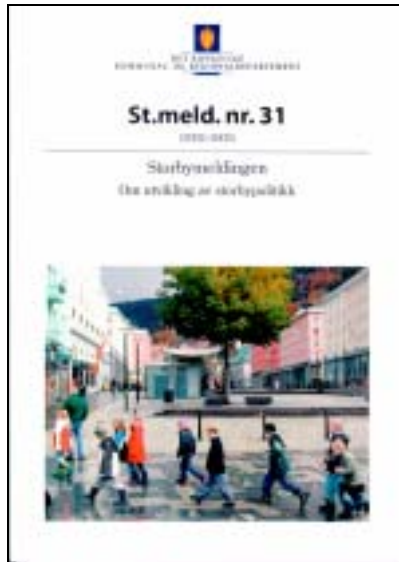


internationale topmøder, og som har en rolle som pejlemærke og legitimering af blandt andet mere konkrete bypolitiske tiltag. Her gøres politikere opmærksom på en problemstilling, og tvinges til at tage den alvorligt.

I Danmark har den lovpligtige landsplanredegørelse samt de statslige udmeldinger om den regionale planlægning primært ophæng i ét ministerium (Miljøministeriet), men koordineres med andre ministerier, og koor-

dineres evt. med andre typer af strategier, fx Økonomi- og erhvervsministeriets regionale vækststrategi. Sammenfattende bypolitiske udmeldinger findes fx i Norge (Stortingsmeldinger) og tidligere i Danmark, koordineret af ét ministerium, men med input fra andre.

Fordelen ved disse meldinger er – som ovenfor beskrevet – deres karakter af et fælles, tværgående politiske dokument. Det betyder imidlertid også at udmeldingernes sektorielle dele er koordineret med fagministerierne. Når alle skal »kunne leve« med en udmelding, stiger risikoen for at udmeldingen bliver for overfladisk, uforpligtende og uden ejerskab i de ministerier, der skal gennemføre politikken.



Den norske Stortingsmelding, Storbymeldingen, er et eksempel på en statslig erklæring om byernes udvikling, der dækker flere politikområder og søger et helhedsorienteret perspektiv.

### *Organisering og sekretariatsfunktioner*

I flere sammenhænge har man oprettet særlige, selvstændige ministerielle sekretariater til varetagelse af bypolitiske anliggender og administration af særlige programmer: et antal embedsmænd i en selvstændig enhed med egen ledelse, som arbejder med et afgrænset politikfelt. Oprettelse af særskilte komiteer er en traditionel ad hoc betonet arbejdsmetode, brugt på afgrænsede opgaver. Et eksempel herpå er Nationalkomiteen for Agenda 21 og Habitat i Sverige, som har fungeret med egne lokaler, selvstændig daglig drift og ledelse. Ud over den daglige leder har sekretariatet en »besty-

relse« oftest bestående af højtplacerede embedsmænd fra forskellige ministerier eller evt. politikere.

Den udflyttede selvstændige komitemodel giver en række fordele. Et selvstændigt sekretariat betyder at embedsmændene får den fred og ro, som denne slags store arbejdsopgaver kræver, en frihed man normalt ikke får fra verserende, akutte opgaver.

Bagsiden ved modellen med et udflyttet sekretariat er, at man ikke arbejder direkte med beslutningssystemet. Det bliver sværere at indpasse det øvrige politiarbejde der foregår på feltet, og dermed forgår politiarbejdet mere løsrevet.

En anden svaghed er det element af ad-hoc, denne model indebærer. I modsætning til de projekter, der gennemføres med embedsmænd i tværministerielle udvalg betyder det en fare for at sagen, de udviklede perspektiver, den opbyggede kompetence og de strategier, der oparbejdes i regi af komiteen tabes eller mister terræn med sekretariatets nedlæggelse. Sagen mister sine ambassadører – i hvert fald på embedsmandsniveau.

En anden velkendt model er embedsmandsudvalg uden selvstændigt, udflyttet sekretariat, som ganske vist også typisk knytter sig til en bestemt ad-hoc betinget opgave. Idet de deltagende embedsmænd arbejder begge veje, implementeres tankegodset imidlertid – ideelt set – i de repræsenterede ministerier, ved at embedsmændene bærer tankesættet tilbage. Modellen indebærer typisk at et ministerium er ansvarligt for opgaven, med den oplagte fare, at dette ministeriums tilgang kommer til at præge arbejdet.

### 3.3 Vertikal samordning – stat, region, kommune, lokalområde

På statsligt niveau har bypolitik medført nye positive relationer på tværs af ministerier i bestræbelserne på øget samordning og koordinering. Som nævnt er det primært en åbenhed i forhold til at arbejde og tænke tværministerielt, der er kommet ud af det, og i mindre grad egentlige ændringer i virkemidler og love.

*Fra detailstyring til dialog*

Vertikalt har bypolitikken også givet anledning til nye bestræbelser på samordning og koordinering mellem de forskellige myndighedsniveauer: stat, regionalt niveau og kommuner. Som tidligere nævnt er der i den sammenhæng sket et skift i forholdet mellem stat og kommuner i retning af mindre kontrol og detailstyring, og mere dialog. Ideelt set betyder det at alle parter på alle niveauer lægger vægt på dialogbaserede processer mere end på direktiver.

Nogle af de adspurgte forklarer at det har taget en del tid for de kommunale deltagere at finde ud af dét, fordi de normalt får direktiver fra staten. Vanen er at staten er højst i hierarkiet, og at der traditionelt set er langt fra staten og til det lokale, kommunale niveau. Derfor kan det være svært for staten at få en rolle som ligeværdig part med kommunen. Mange hænger i en konflikt mellem stat og kommune, hvor de statslige aktører ser kommunerne som nogle der bare vil have penge, mens de kommunale aktører oplever at staten blot søger at lægge nye arbejdsopgaver ud til kommunerne uden øgede ressourcer.

I forbindelse med det svenske program for *Lokale Udviklingsaftaler* har man forsøgt at skabe større fortrolighed mellem stat og kommune. Tilskud og penge fra staten blev her udbetalt relativt tidligt i processen, og før planerne var færdige. Denne praksis blev bevidst valgt, fordi det skulle udtrykke statens kontante tillid til kommunerne og i praksis understrege princippet om ligeværdighed. Man ville udvise tiltro til dem, man skulle samarbejde med, og signalere at der var tale om et godt tilbud. Denne fremgangsmåde har ifølge de statslige interviewpersoner virket befordrende på samarbejdet. Udviklingsaftaler er, som samarbejdsform, introduceret efter inspireret fra andre europæiske lande og EU's arbejde inden for rammerne af unionens strukturfonde.

Behovet for vertikal samordning afhænger i sagens natur af opgavefordelingen mellem stat, et eventuelt regionalt led og kommune. I den sammenhæng har det i sagens natur haft betydning, at mange opgaver i alle de nordiske lande er overgået fra staten og til de øvrige myndigheder.

*Stadig kontrol*

Øget mellemkommunalt samarbejde og regional samordning har især omhandlet win-win forhold, forhold uden hård konkurrence eller konflikter.

Men kommunerne konkurrerer typisk på at tiltrække nye beboere, ligesom man også ser en konkurrence om udlæg til nye butikker

På detailhandelsområdet har statens position overfor de øvrige niveauer imidlertid taget en markant udvikling i flere af de nordiske lande. Her har strukturudviklingen betydet, at staten har valgt at gribe ind med detailstyring og kontrol. Baggrunden er en voldsom vækst i etableringen af større butikker og butikcentre uden for bymidterne, der har medført hensygnende, butiksfattige bymidter i de mindre provinsbyer og et øget areal- og transportforbrug. I Danmark, Norge og Finland er der indført konkrete regler for placering af butikker og deres størrelse, samt krav til amter og kommuner om tilvejebringelse af grundlaget for planlægning på området.

Ud over problemet med butiksdøde bymidter, er beslutningen om at indføre disse regler sket i erkendelse af, at selv middelstore detailhandelsenheder typisk har oplandsstørrelser, der rækker ud over kommunegrænser, og således ofte har effekter på regionalt niveau. Den stadigt øgede konkurrence mellem byer og kommuner betyder i denne sammenhæng at »armslængden« mellem de store detailhandelsinvestorer og de lokale politikere har måtte øges.

Udover detailhandel er der også andre forhold, der typisk byder på samordningsvanskeligheder, som er af stor betydning, og som forventes at vokse fremover. Planlægning og finansiering af større infrastrukturanlæg er et eksempel herpå. Det er i økonomisk henseende et udgiftstungt område og samtidig et område, hvor konflikterne mellem de administrative niveauer lur.

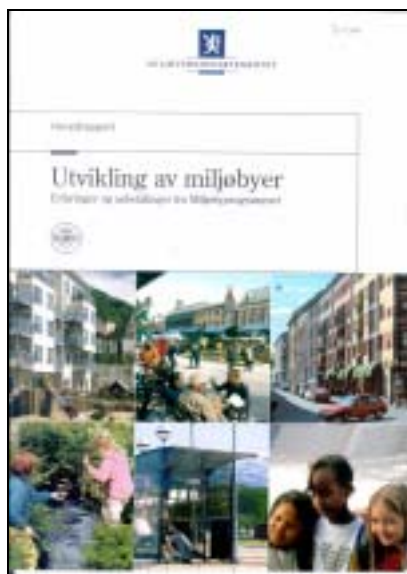
### *Vejledning og inspiration*

Overførelse af opgaver fra staten til det regionale eller kommunale niveau, og overgangen fra statslig styring til dialog – som det kaldes af de interviewede – har påført staten ændrede opgaver og funktioner. I det spil er der flere måder, staten kan føre vertikal dialog på, men et tema går igen i flere lande: iværksættelse af særlige forsøgsprogrammer med henblik på at skabe lokale succeser til efterlevelse og inspiration. Vejledninger og eksempelsamlinger bliver i den sammenhæng vigtige formidlere af statens politik.

I Norge er der fx udarbejdet en række vejledninger om kvalitet i områdeplanlægning og ved udvikling af miljøbyer. Staten har været bevidst om

at satsningen på tæt-by konceptet betyder, at man må sikre by- og boligkvaliteten i de fortættede steder, og hertil har inspiration og vejledninger været et vigtigt redskab.

I Danmark har Miljøministeriet gennemført en række eksempelprojekter og dialogprojekter som opfølgning på de fireårige Landsplanredegørelser, mens Byudvalget har opereret med såkaldte »modelområder«, og integrationsministeriet med Kvarterløft. I alle tilfælde skal indsatserne ikke alene være til gavn for deltagerne, men de omtales som forsøg, som skal danne forbillede for andre aktører og kommuner.



Udviklingsprojekter til inspiration er et af de bypolitiske virkemidler. Miljøbyprogrammet i Norge er et eksempel på det.

*Udviklingsaftaler som samarbejdsform*

Med bypolitikken og i regi deraf opstår der nye samarbejdsformer og forbindelser mellem statsadministrationen og lokale aktører. De formelle relationer i disse samarbejder kan fx være indeholdt i udviklingsaftaler mellem stat og kommune, som indebærer at kommunerne forpligter sig at til at opfylde bestemte målsætninger. I den sammenhæng kan statens interesser ligge langt nede i detaljen. Med de forskellige former for udviklingsaftaler tilbyder staten at »virke for« sagen og deltage i et formelt udviklingssamarbejde. Hvorvidt staten yder direkte støtte varierer. I flere tilfælde deles stat og kommune om udgifterne – som fx i de lokale udviklingsaftaler i Sverige og Kvarterløft i Danmark. I andre tilfælde er aftalen ikke forbundet med direkte statsstøtte – som fx de regionale tilvækstaftaler i Sverige. Her betyder aftalen en lettere adgang til eksterne støttemidler fra fx EUs strukturfonde. Det har vakt en del skuffelse i det regionerne, hvor mange havde taget det for givet at der fulgte midler med.

Nogle udviklingsaftaler handler således i første omgang om de penge, der allerede findes i blandt organisationerne i regionerne. Her er det strategien at supplere med en smule symbolske penge, for at få samarbejdet til at fungere. Tanken er at de private penge skal spille en stor rolle. Staten kommer med et tilbud om at få en debat i gang og formulere et program om hvordan man skal bruge kræfterne og pengene i regionen. Og opnås der en aftale, har man en bedre chance for at få del i statsmidler.

*Kommuner som selvstændige aktører*

Udviklingen har ændret på styrkeforholdet mellem stat og kommuner, og i flere lande er det en erklæret politik, at staten skal overlade så meget som muligt til kommunerne selv. Og kommunerne er generelt villige til at overtage ansvaret.

I Norge angives det at der ønskes en højere grad af differentiering mellem kommunerne – i relation til staten. Mulighederne for særordninger, fx i forhold til hovedstadsregionerne, stiger, men også større kommuner fremfører det samme synspunkt – at staten må se forskel på kommunernes størrelse og deres muligheder for at løse opgaverne. Det skyldes en fremvækst af stærke byer og byregioner, som er blevet en magtfaktor. De indgår i stærke netværk og alliancer af byer og kommunesamarbejder, og det er der eksempler på i alle de nordiske lande. Denne type alliancer bryder med de

etablerede niveauer, og det samme gør de strategier og planer der kommer ud af disse samarbejder. Alliancerne er typisk etableret i de tættere byområder – områder der er ved at vokse sammen: Her er konkurrencen og konfliktmulighederne store, og derfor enes man om, at koordinering er nødvendig: både af hensyn til transportsystemet og af hensyn til miljø og bæredygtighed. Disse stærke byer eller alliancer udfører lobbyarbejde for at påpege netop deres problemer. I Sverige har landstinget i Stockholms län, som blandt andet har ansvaret for planlægning og kollektiv trafik, formuleret »En modern nationell storstadspolitik«, hvor man i samarbejde med de to øvrige to storbyregioner i Sverige givet et bud på en national storbypolitik. Politiken dækker en række områder med såvel implicit som eksplicit bypolitisk betydning. Länet har ligeledes bekostet og publiceret en række udredningsprojekter, der tjener til at sætte fokus på storbyens problemer.

De 6 bykommuner i Helsinkiområdet (den såkaldte »six-pack«), kommunerne omkring Reykjavik og kommunerne omkring Oslo, indgår alle i formaliserede samarbejder om planlægning. De resultater og den enighed det giver, savner imidlertid ofte en stærk politisk forankring. I Danmark findes et tvunget samarbejde i Hovedstadens Udviklingsråd<sup>3</sup>, mens frivillige samarbejder fx finder sted mellem nærtliggende provinsbyer. Det gælder fx »Trekantområdet« hvor 8 kommuner i området mellem Vejle, Kolding og Fredericia og Middelfart samarbejder<sup>4</sup>, og derved opnår en stærkere position, både realøkonomisk og i forhold til staten.

Fordelene ved disse sammenslutninger af kommuner er en stærkere samordning og koordination af forhold med regional betydning. Det bruges især vedrørende fysisk planlægning og trafikstruktur, men også emner som udlæg og placering af arealer til nye boligområder. På disse områder er der i flere tilfælde udarbejdet fælles udviklingsplaner og strategier i regi af de skitserede sammenslutninger af kommuner. Planer der siden er vedtaget af de respektive kommunalbestyrelser.

De negative erfaringerne fra denne form for tværkommunal planlægning og strategiformulering er, at planerne ikke er forankret på samme måde som de planer, der udarbejdes i henhold til plan/byggeslove. I praksis betyder det, at denne type planer i mindre grad forpligtiger de deltagene parter. Dermed er der risiko for at de fælles formulerede planer ikke følges, det skaber en ejendomsretlig usikkerhed for de berørte grundejere med de

---

<sup>3</sup> Se <http://www.HUR.dk>

<sup>4</sup> Se <http://www.trekantomraadet.dk/>

frustrationer og tab af tillid det indebærer. I sidste ende kan det føre til investeringsangst.

### 3.4 Forankring og realisering af »strategier«

Det fremgår af afsnittet herover at der flere steder opereres med såkaldte planstrategier eller udviklingsplaner. De optræder både i forbindelse med tværkommunale samarbejder, tværministerielle samarbejder og i de enkelte kommuner. Denne type af planer udgør en hybrid i forhold til de eksisterende formelle plansystemer, både i forhold til fysisk planlægning og i diverse former for sektorplaner. De matcher ikke de eksisterende systemer, og derfor volder det ofte besvær at forankre disse både i politisk og planjuridisk henseende.

Når staten udmelder strategier og politikker, kan det også være svært at sikre den nødvendige forankring i konkrete politikker. I Danmark kan nævnes den Landsplanredegørelse, som hver ny regering ifølge planloven skal udsende, og hvis primære forankring består i en række udviklings- eller dialogprojekter knyttet til redegørelsen. Den tidligere bypolitiske handlingsplan var forankret i den såkaldte »bypulje« – i begge tilfælde altså gennem en »pose penge«, der skulle fremme de politiske prioriteringer, som ligger i dokumentet. Projektorientering gør det muligt at arbejde tværsektorielt, inddrage nye aktørgrupper og interessenter, målstyring, osv., men der er ingen traditionel forankring i lovgivning, bindende planer eller lignende.

Særligt i Island blev der peget på manglende organisatorisk forankring af den overordnede planlægning som et problem. Hvis det organ, der har skabt en overordnet plan, nedlægges og der ikke er sikret »ejerskab« til planen, er det vanskeligt at gennemføre intentionerne eller sikre at den binder andre institutionelle aktører – særligt når der er et kraftigt økonomisk pres mod planen.





## 4. Temaer i bypolitikken

Der er – som det fremgår af kapitel 2 – en række fælles udviklingstræk i de nordiske lande, hvad angår implementering af de bypolitiske intentioner. Konkret er der imidlertid fokus på forskellige temaer i hvert land, der er forskellige centrale aktører, og der er vægt på forskellige virkemidler. Oversigten her er ikke udtømmende, men beskriver en række særligt fremherskende temaer i de enkelte lande, som de fremgik af de gennemførte interviews.

### 4.1 Fokus

I de nationale interviews blev det meget hurtigt tydeligt, at de vigtigste tematiske interesseområder – og de tilhørende centrale programmer og initiativer – er forskellige fra land til land, jvf. tabellen nedenfor. Det skal ikke forstås sådan at hvert land udelukkende har et snævert fokus, men det er forskelligt hvilke temaer der prioriteres og får de fleste nationale ressourcer.

**Tabel 3. Fokus, centrale programmer og initiativer i landenes bypolitik**

	Norge	Sverige	Island	Finland	Danmark
<b>Fokus</b>	Sikre kvalitet i de tætte byer – bymidternes funktion.	Ligeværdige livsvilkår/social balance.	Styring af Reykjaviks vækst.	Selv bærende byer og regioner i balance.	(Bolit-)Social balance. Bymidternes funktion og fornyelse.
<b>Centrale programmer og initiativer</b>	Miljøbyprogrammet. Storbymedlingen – Om udvikling af storbypolitik. Stortingsmelding nr. 31.	Storstadspolitik (Lokale udviklingsaftaler). Stadsmiljøspørgsmål (Agenda 21/Habitat). Regionala tillväxtprogram.	Tværkommunal plan for Reykjavik området. Policyplan for hele landet. »Smart« communities.	Lov om regional udvikling. »The regional Centre Programme«. »Centres of expertise«.	Kvarterløft. Helhedsorienteret byfornyelse.

I *Norge* har man i særlig grad lagt vægt på sikring af kvaliteten i de tætte byer, og det program, der i særlig grad har været med til at fremme dette mål, har været det såkaldte Miljøbyprogram, et forsøgs- og udviklingssamarbejde der foregik i samarbejde med fem »Miljøbyer«: Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø og bydelen Gamle Oslo. Det arbejde er siden ført videre i regi af »Samarbeidsforum for storbyutvikling«, hvor de seks største byer i landet og ni departementer indgik et samarbejde.

Arbejdet med Storbymedlingen – Om udvikling af storbypolitik (Stortingsmelding nr. 31) fra 2003 er tilsvarende centralt. Meldingen har et tværsektorielt perspektiv, men der indgår også et regionalt erhvervsperspektiv, hvori storbyens rolle i den økonomiske udvikling pointeres. Meldingen giver de store byer flere løfter fra regeringen om at byerne får større handlingsrum, bedre økonomi og større beslutningsret til at tage vare om de særlige, sociale problemer, storbyerne har. Det rammer ned i debatten om statens politik for sektorer på det regionale niveau, påpeges det i interviewet.

I *Sverige* har der til stadighed været fokus på opnåelse af ligeværdige sociale livsvilkår. Det gælder bestræbelsen på at sikre de underprivilegeredes livsvilkår generelt, fx formuleret som et mål om at bryde den økonomisk, social og etnisk diskriminerende segregation, samt at fremme en øget beskæftigelse og kompetenceudvikling blandt socialt udsatte grupper.

De programmer der i særlig grad – om end i noget ukoordineret form – har præget indsatsen er de såkaldte Storstadssatsninger, baseret på Lokale udviklingsaftaler. Det nuværende program blev foregået af et tidligere program med samme sigte – de såkaldte »Blommanpengarna»<sup>5</sup> – hvor der blev indhøstet erfaringer, og hvor særligt evalueringsmekanismer og indikatorer for succes blev afprøvet. Også hensynet til bymiljøet har været i fokus i det senere år, blandt andet gennem regeringens satsning på lokale miljøinvesteringer (det så kaldte Lokale investeringsprogram) samt det nationale arbejde med Agenda 21 og Habitat. I regeringens nationale strategi for bæredygtig udvikling, der blev præsenteret for riksdagen i april 2004 fremhæves samhällsbyggandet som et af fire strategiske områder.

Det er relativt nyt, at bypolitikken i Sverige har fået et regionalpolitisk fokus. Det er sket med de regionale tilvækstaftaler, der på linie med de lokale udviklingsaftaler søger at ansvarliggøre og inddrage alle Sveriges len i at sikre regional udvikling. I de kommende år skal der udarbejdes særskilte regionale udviklingsprogrammer, med en mere langsigtet og strategisk karakter.

I *Island* angår det bypolitiske fokus i særlig grad styring af Stor-Reykjavíks vækst. Indbyggertallet i Reykjavík med 7 omegnskommuner stiger kraftigt, og udgør nu ca. 65 pct. af landets befolkning. Den voldsomme og relativt ukoordinerede byvækst volder problemer, og derfor er otte kommuner gået sammen om at udarbejde en samlet udviklingsplan for hovedstadsområdet.

Planen blev vedtaget i 2002 og integrerer 8 kommuners respektive planer. Samtidig er der etableret et fælles, offentligt transportsystem, ligesom brandvæsen og affaldshåndtering drives på regionalt niveau.

På det nationale og regionale niveau har parlamentet vedtaget en policy plan for hele landet, som bl.a. skal fremme økonomisk udvikling i provinsen. Planen oplister og foreslår en række programmer og initiativer. I forlængelse deraf er der igangsat et specifikt program med processtøtte i Akureyri området, og på baggrund af en konkurrence vandt to »communities« statsstøtte til etablering »Smart«-communities: ekstraordinær høj brug af IT-udstyr.

---

<sup>5</sup> Med »Blommanpengarna» søgte den svenske stat i perioden fra 1995-1998 at stimulere visse kommuner til at udarbejde lokale handlingsplaner for at bryde en tiltagende segregation.



I *Danmark* er det især to fokuspunkter der sætter sig igennem: den sociale balance samt bymidternes funktion og fornyelse.

Hensynet til den sociale balance handler om at standse udstødningen af boligområder, der ikke er konkurrencedygtige i forhold til resten af byen. Det handler om negative udviklingsspiraler, der truer med at tømme udsatte områder for menneskelige og økonomiske ressourcer, og om at opnå social balance og bekæmpe social eksklusion indenfor og mellem bydele. Det generelle fokus på at undgå social segregation har – med overflytning af dele af bypolitikken til Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration – fået et yderligere fokus på specielt den etniske segregation. Dette fokus, som er meget klart i den politiske diskussion, har imidlertid kun i mindre omfang ført til særlige programmer eller ressourcer.

Fokuseringen på bymidternes funktion og fornyelse tager især udgangspunkt i traditionen for bevaring og forskønnelse af bymidterne i de middelstore byer og opefter. Dette fokus kobler en historisk og morfologisk interesse for bevaring af kulturværdier, med en miljømæssig interesse for koncentration og reduktion af transport – bl.a. gennem det såkaldte stationsnærhedsprincip for udbygning af serviceerhverv i hovedstadsregionen. Hertil hører også interessen for omdannelse og genbrug af førstegenerations industribygninger og -miljøer, herunder havnearealer.

På programsiden er det især de såkaldte »Kvarterløft«, og programmet »Helhedsorienteret byfornyelse«, der markerer politikfeltet. Kvarterløft blev introduceret i den sidste halvdel af 1990'erne som en ny måde at føre byfornyelsespolitik på. Byfornyelsen var frem til 1998 helt overvejende ensbetydende med fysiske fornyelser, og med introduktionen af Kvarterløft i 1996 var der tale om et vist brud med en lang tradition.

Med Kvarterløft lægges vægt på en lokalområdebaseret bottom-up indsats, der er helhedsorienteret, tværsektoriel og omfatter såvel sociale og kulturelle som fysiske ændringer, selvom hovedparten af ressourcerne stadig allokeres til boligforbedring.

I perioden fra 1997 til 2001, var der tale om 7 udvalgte kvarterer, der fik støttet til et bredt løft. Siden er der igangsat fem nye kvarterløft.

Kvarterløft modellen har hidtil kun omfattet 12 områder, men den har imidlertid haft en markant indflydelse på politikområdet. I 1998 blev der således vedtaget en ny byfornyelseslov, som skal udbrede kvarterløftmodellen. Helhedsorienteret byfornyelse bliver det nye element i loven, og som med kvarterløft, er der tale om en bred indsatsform, der adskiller sig

fra andre offentlige foranstaltninger ved at være rettet mod et udvalgt og afgrænset geografisk område, at være helhedsorienteret (dvs. integrere midler fra flere offentlige sektorområder, og at inddrage lokale kræfter i bydelen (Byudvalget, 1995, Andersen, 1999).

## 4.2 Aktører i bypolitik, på statsligt og andre niveauer

Ligesom bypolitik ikke findes som en eksplicit formuleret politik, er der heller ikke noget land, der har et ministerium eller departement for bypolitiske anliggender. Som følge deraf genfindes bypolitiske elementer i flere ministerier, og her er der både visse fællestræk og forskelle landene imellem.

**Tabel 4. Primære bypolitiske aktører på nationalt niveau**

Norge	Sverige	Island	Finland	Danmark
Miljøverndepartementet. Kommunal- og Regionaldepartementet.	Justitiedepartementet (Storstadskansliet). Næringsdepartementet NUTEK (Verket for Næringslivsutveckling). Miljødepartementet (Nationalkomiteen for Agenda 21 og Habitat). Boverket.	Miljøministeriet. Industri- og handelsministeriet. Institut for Regional Udvikling.	Miljøministeriet. Indenrigsministeriet.	Økonomi og Erhvervsministeriet. Miljøministeriet. Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration.

### *Ingen lande med decideret bypolitisk ministerium*

Bypolitik har, som statspolitisk tema, ikke eget ministerium i noget nordisk land for tiden. I Danmark fandtes et sådan ministerium i perioden fra 1998 til 2001, hvor Boligministeriet skiftede navn til By- og boligministeriet. Det signalerede den daværende regerings prioritering af bypolitikken, som yderligere blev stadfæstet med regeringens Bypolitisk Handlingsplan fra 1999. Ministeriet eksisterede imidlertid kun frem til 2001, hvor det blev nedlagt da der blev dannet en ny borgerlig regering. Ministeriets sagsområder blev udlagt til flere ministerier, hvoraf de vigtigste er Økonomi- og Erhvervsministeriet (boligpolitik), Flygtninge-, indvandrer- og integrationsministeriet (bypolitik, byfornyelse og kvarterløftforsøgene) og Socialministeriet (lejelovgivning og individuel boligstøtte). I august 2004 blev

ressortansvaret for sager vedrørende støttet boligbyggeri og byfornyelse overført fra økonomi- og erhvervsministeren til socialministeren.

I Sverige er Storstadskansliet under Justitiedepartementet en centralt placeret enhed. Storstadskansliet betjener den tværsektorielle Storstadsdelegation som har til formål at udvikle og samordne den nationale (stor-)bypolitik. Kancelliet har det overordnede ansvar for samordning, og herunder arbejdet med etablering af de såkaldte lokale udviklingsaftaler. Kansliet ledes af Storstadsdelegationen, der har deltagere fra en række ministerier.

*Miljøministeriet* er en gennemgående bypolitisk aktør i alle de nordiske lande. I Norge er det Miljøverndepartementet, som har ansvaret for den fysiske byudvikling. I Sverige er Miljödepartementet ansvarlig for fysisk planering og for Agenda 21 og Habitat arbejdet, som frem til 2002 blev varetaget af en nationalkomite. Efter komiteens ophør har Boverket overtaget dette område. I Island er Miljøministeriet bypolitisk aktør qua ministeriets ansvar for forhold vedrørende planlægning, byggeri og miljøkonsekvensvurderinger. Til Finlands miljøministerium hører planlægning og boligpolitik. Og endelig er det danske miljøministerium aktivt – også her er Miljøministeriet ansvarlig for Lokal Agenda 21, samt for forhold vedrørende fysisk planlægning og byudvikling.

En anden ministeriel aktør, der typisk indgår i arbejdet med bypolitiske anliggender med stor vægt, er ministerierne med ansvar for erhverv, handel og industri. Disse ministerier er involverede i de dele af bypolitikken, der angår de regionalpolitiske vækst forhold, politikformulering og støtteordninger i den henseende.

I *Sverige* indgår Næringsdepartementet i det bypolitiske arbejde – i forlængelse af departementets generelle indsats med at styrke erhvervslivets forudsætninger og fremme regional vækst.

I *Danmark* hører de erhvervsøkonomiske forhold, samt boligpolitikken og byfornyelsesprogrammet under Økonomi- og Erhvervsministeriet.

I *Island* er Industri- og handelsministeriet part i bypolitikken som ansvarligt for spørgsmål om bystrukturen, energiforsyningen, samt regional udviklingsplanlægning.

I *Norge* er Kommunal- og Regionaldepartementet aktiv deltager i de bypolitiske arbejder som følge af ministeriets ansvar for regional udvikling, boligpolitik og kommunal økonomi.



I *Finland* er indenrigsministeriet en aktiv part i de bypolitiske arbejder, som ansvarlig for landets regionalpolitik. Indenrigsministeriet var her initiativtager til Samarbejdsgruppen (The Finnish Urban Policy Group), nedsat i 1995, hvor alle ministerier var repræsenteret. Indenrigsministeriet står også for en stor del af den implicitte bypolitik, gennem store overførelser af subsidier til de tyndtbefolkede områder.

#### *Store forskelle på det regionale niveau*

Mens det kommunale niveau er samarbejdspart for staten omkring bypolitik i alle de nordiske lande, har kun tre ud af fem lande et formelt regionalt niveau – med og uden direkte valgte råd. I *Finland* har man en række regionale råd, baseret på fælleskommunale bestyrelser.

**Tabel 5. Forvaltningsmæssige niveauer og deres engagement i bypolitik**

Norge	Sverige	Island	Finland	Danmark
19 amter (fylker). 434 kommuner.	21 amter (län). 290 kommuner.	105 kommuner.	Regionale råd. 446 kommuner.	12 regionplan- myndigheder. 271 kommuner.

I *Norge* har Fylkestingene, som er direkte valgte, ansvaret for regionale ydelser og regional planlægning. Selv om omfang og ambitioner når det gælder planlægning ikke er beskedne, er virkemidlerne begrænsede. Fylkeskommunerne har mistet en del opgaver i de seneste år, bl.a. sygehusdriften.

Til gengæld har man en del mellem-kommunale samarbejder og organer. Det gælder især omkring Oslo. Her er erfaringen imidlertid, at de ikke er tilstrækkeligt handlekraftige. Det er et organ, hvor man udveksler synspunkter på spørgsmål om fællesanliggender, men man foretager ikke beslutninger, der forpligter parterne reelt set.

I *Sverige* er Länsstyrelsen den statslige regionale myndighed, som har ansvaret for at nationale interesser, herunder miljøinteresser, inddrages i planlægningen. Hvis der er forhold, der involverer mere end én kommune, kan der udarbejdes en regionplan, men det er frivilligt, og planen er ikke bindende. En formel regionplan findes kun i regi af Stockholms Läns landsting. Landsting er valgte regionale myndigheder med et vist begrænset arbejdsfelt, især sundhed og kollektiv trafik. I tolv Län findes endvidere

et nyt organ på regionalt niveau, enten med direkte valg – fx Region Skåne – eller i form af kommunale forbund. De regionale organer, som i reglen supplerer landstingets opgaver, har overtaget visse opgaver vedrørende regional udvikling fra länsstyrelsen. Det er länsstyrelsen eller regionen, der står for de regionale tilvækstftaler med staten samt for arbejdet med de såkaldte regionale udviklingsprogrammer. Udover de formaliserede samarbejder på regionalt niveau, forekommer der også en del uformelle mellemkommunale og regionale samarbejder.

I *Island* har man ikke noget administrativt regionalt organ, men der arbejdes med regionalpolitik på nationalt plan. Altinget har således vedtaget en regional plan for hele landet. Planen oplister og foreslår en række programmer og initiativer: at der fx skal igangsættes et specifikt program for udviklingen i Akureyri området og et særligt Smart Communities program.

To eller flere kommuner kan på eget eller planstyrelsens initiativ udarbejde en regionplan. I hovedstadsområdet har man for første gang vedtaget en fælles kommunal plan, som integrerer 8 forskellige kommuner og deres planer. Plansekretariatet er ikke permanent, hvilket beklages i interviewet, fordi der derved mangler et organ til at følge op på planen, som derved mister sin betydning i kommunerne. Her efterlyses en permanent regional planlægningskomite.

I *Finland* har man ikke et regionalt administrativt niveau, men her er regionernes kommuner forpligtede til at indgå i en række regionale råd, fælleskommunale bestyrelser der fungerer som regionale udviklingsmyndigheder. De regionale råd skal udarbejde en regional plan, med mål og strategi, samt foreslå foranstaltninger og deres finansiering.

Herudover har man uformelle samarbejder mellem de største kommuner i Helsinkiområdet (>the six-pack<), samt mellem de 15 største byer i landet. I forbindelse med dette samarbejde mødes man og diskuterer de fælles udfordringer hver eller hver anden måned. I Helsinki gruppen mødes man hver måned. I denne form for sammenslutninger, forsøger man at lægge pres på det nationale niveau.

Det er den generelle agenda i Finland, at alle byregioner forsøger at »gøre noget« i samarbejdet med andre kommuner. Samarbejdet angår traditionelle samarbejder om blandt andet sundhedsservice, men også fysisk

planlægning. Og mange byregioner har organiseret deres økonomiske udviklingspolitik omkring i et fælles firma ejet af kommunerne.

I *Danmark* indgår det regionale led – regionplan-myndigheder – i dele af de bypolitiske anliggender, herunder især afgrænsning af byvækstområder mod det åbne land. De regionale planmyndigheder er ansvarlige overfor statens planpolitik, som udmeldes gennem landsplanredegørelsen, landsplandirektiver og vejledninger. Planloven bygger her på et princip om rammestyring, hvilket betyder at planer ikke må stride mod den overordnede planlægning. De 12 regionplanmyndigheder – 10 amtsråd, Hovedstadens Udviklingsråd og Bornholms Regionsråd – skal revidere regionplanen hvert 4. år.

Med det seneste udspil om ny kommunal/regional struktur i Danmark ændres opgaverne på det regionale niveau drastisk, idet der indenfor det bypolitiske felt bliver tale om at de 5 regioner skal arbejde med regionale udviklingsplaner, men ikke får direkte ansvar for fysisk planlægning. Regionale ansvarsområder flyttes dels til staten, men først og fremmest til større og stærkere kommuner, som fremover må ventes at blive en endnu stærkere med- og modspiller for det statslige niveau indenfor det bypolitiske område.

Fælles for alle landene er således, at det regional niveau står relativt svagt, og det giver problemer, hvor de bypolitiske problemstillinger overskrider kommunegrænserne. Det har medført vanskeligheder med at håndtere og styre byvæksten, især i de største byregioner fx i Reykjavik, Oslo og Helsinki.

#### *Bypolitiske forhold hvor der savnes tværministeriel koordinering*

Samordning og koordinering mellem de forskellige fagministerier og forvaltninger er en nøgelfaktor. I alle landene gøres der bestræbelser på at opnå og sikre denne koordinering – men det erkendes samtidig, at det svært at få til at lykkes, ligesom det er en kilde til diskussion i alle landene, hvorvidt man har tilstrækkelig samordning.

Vi har fundet det nyttigt at tage udgangspunkt i van den Berghs (1982, 2001) beskrivelse, hvor bypolitik udøves både i eksplicite og implicite lag: De eksplicite lag angår deciderede bypolitiske programmer, mens de

implicitte lag angår almindelige politikområder og deres styrings og politikværktøjer.

Hvad angår de eksplicitte områder er der på formel vis sikret en tværministeriel koordinering og samordning. Det gælder fx indenfor hver af de tre hovedspor: det sociale, det byøkologiske og det regionalpolitiske. Til gengæld bliver det i flere lande påpeget, at der ikke forgår en tilstrækkelig samordning på tværs af disse spor. Arbejdet med miljøforhold og Agenda 21 og Habitat forhold samordnes og koordineres fx ikke tilstrækkeligt med det sociale arbejde inden for rammen for storstadspolitikken.

En forklaring at disse indsatser ikke samordnes er at programmerne og systemerne inden for hvert af de tre spor er ganske omfattende, og det betyder at bevillinger sker ud fra ganske præcise forskrifter og præmisser.

De implicitte lag, som angår delelementer af politikområder der har bypolitiske betydning, er typisk ikke tværministerielt koordinerede, og ofte opfattes de ikke som hørende til det bypolitiske område. Der er imidlertid delte meninger om behovet for koordinering på de implicitte områder.

Som eksempler nævnes de generelle overførelser af subsidier til de tyndtbefolkede egne. Ingen er uenige i at disse subsidier er nødvendige for at kunne sikre en basal offentlig service overalt i landet. Men det bypolitiske spørgsmål er hvilket niveau for overførsler, der er nødvendigt for at opretholde den regionale infrastruktur. Dette er typisk ikke til diskussion, og forhandlingerne mellem stat og kommune herom er afkoblet fra den bypolitiske tradition.

Udover subsidier til opretholdelse af et vist velfærdsserviceniveau i regional henseende, gælder det fx også prioritering af investeringer i infrastruktur og spørgsmålet om skat og afgifter på privatbilisme i forhold til investeringer i kollektiv transport og infrastruktur. Det sidste betyder fx at man mangler økonomisk støtte til regionale bypolitiske initiativer til fremme af miljømæssig bæredygtig transport, samtidig med at man fra anden side foretager store transportinvesteringer med regional betydning.

Nogle interviewpersoner beklager, at generelle økonomiske forhandlinger mellem stat og kommune foregår afkoblet fra de bypolitiske initiativer. Andre fremhæver, at hvis den generelle økonomi altid var til diskussion og »på dagsordenen«, ville det dominere og ødelægge den bypolitiske diskussion. Derfor foregår diskussionen opdelt, så fx økonomi og tilskud til kommuner bliver diskuteret i eget system, mens udviklingsspørgsmål drøftes i andre.

I oversigten herunder er gengivet de forhold, der primært angives som de temaområder, hvor den tværministerielle koordinering er svag. I nogle lande savner man en samordning af de enkelte elementer i de eksplicite, relativt store bypolitiske programmer, mens det i andre lande er især transportområdet der falder uden for samordning, samt placering af uddannelsesinstitutioner og deres størrelse.

**Tabel 6. Forhold med bypolitisk betydning, der lider under en svag tværministeriel koordinering**

Norge	Sverige	Island	Finland	Danmark
Regional trafikpolitik. Bompenge.	De tre bypolitiske indsatsområder: Storstads-, regional- og bæredygtigheder ikke koordineret.	(Detailhandel).	Transport. Uddannelse.	Transport. Uddannelse.

I *Norge* er der ikke mange forhold der ikke er inddraget i den nationale bypolitik, men på enkelte område savnes koordinering. Det gælder i særlig grad inden for feltet regional trafikpolitik, hvor der synes at være en uklar og uhensigtsmæssig opgave- og økonomisk fordeling mellem stat, fylke, by og kommune. Ved trafikinvesteringer er økonomifordelingen normalt den at staten betaler rigsveje, fylkeskommunerne den kollektive trafik, mens kommunerne betaler for anlæg af parkeringspladser og egne veje. Det betyder at kommunerne, og sammenslutninger af kommuner, har indsnævrede handlemuligheder når det gælder planlægning for mere bæredygtig transportstruktur, fordi de er underlagt fylke og stat.

Et centralt forhold i den sammenhæng er, at størsteparten af trafikken på de rigsveje, der går gennem byerne, er lokal trafik. Det betyder at når der kommer kø her, må man bygge større rigsveje – selv om det er lokal trafik der skaber problemerne. Her burde løsningen være vurderet i forhold til andre løsninger i afviklingen af den lokale trafik, fremgår det af interviewet.

Indførelsen af lokale transportafgifter har ikke gjort det nemmere at prioritere på dette område. Flere steder har man indført bompenge, som inddrages gennem selskaber oprettet til formålet af hver enkelt by. Ordningen giver en betydelig indtægt, men hvad pengene bruges til, besluttet lokalt, og her er der vidt forskellige holdninger. Nogle bygger veje, andre udbygger den kollektive transport. Investeringerne er ikke altid koordineret

i regional og bypolitisk sammenhæng, og det betyder at de kan komme i konflikt med andre hensyn, fx mål for bæredygtighed.

I *Sverige* savnes der en stærkere koordinering af de bypolitiske initiativer, der tages under henholdsvis Storstadsdelegationen, de regionale udviklingsarbejder og miljøspørgsmål samt Agenda21/Habitat. Erfaringerne er her, at Storstadspolitikken kun i meget begrænset omfang har været koblet til arbejdet med regional udvikling og med miljø (Agenda 21 og Habitat). Den regionale tilvækstpolitik har på sin side kun i begrænset omfang inddraget sociale og miljømæssige forhold. Endelig har miljøpolitikken haft sin tyngde på de økologiske aspekter.

I praksis findes der således kun sporadiske koblinger mellem de tre dimensioner, og på embedsmandsniveau lægger man da heller ikke skjul på den udeblevne integration mellem de tre politikområder.

En forklaring på manglende samordning er at det er svært at koordinere, når systemerne er så store som de er. Miljøforhold indgik ikke i de første regionale udviklingsarbejder, men der dog kommet med i den tredje generation. Det samme er Miljödepartementet, som her samarbejder med Næringsdepartementet. Dermed nærmer miljøperspektivet, hensynet til bæredygtighed og det regionale perspektiv sig hinanden.

I *Island* indgår detailhandel ikke i den bypolitiske koordination, ligesom detailhandlen ikke er reguleret i regionplanen for Reykjavik området. I en indledende runde af planprocessen forud for regionplanen fik man beregnet konsekvenserne af indkøbscentre i området ved hjælp af en såkaldt »Retail gravity« model, men man fik ikke politisk opbakning til en regulering. Nu er der flere købecentre på vej, og samtidig vil man udvikle Reykjaviks midtby som detailhandelscenter. Disse politikker konkurrerer naturligvis, og mens nogle udlægger den manglende indsats som pragmatisme, savner andre professionel ansvarlighed.

I både *Finland* og *Danmark* nævnes koordinering på trafik- og transportområder, og herunder prioriteringer af investeringer, som temaer der ikke indgår i den bypolitiske koordinering. Det samme gælder placering af uddannelsessteder, der har væsentlig indflydelse på en bys eller regions udviklingsmuligheder.

### 4.3 Bypolitiske samarbejdsformer

Samarbejde – i form af netværk, alliancer og partnerskaber – er nogle af de mest benyttede organisatoriske værktøjer, der tages i brug, når statsapparatet søger bypolitiske tiltag implementeret og forvaltet. Disse samarbejdsformer er en væsentlig del af det paradigmeskift som bypolitikken er udtryk for, og har således i alle de nordiske lande været en uadskillelig del af fremvæksten af en bypolitik.

**Tabel 7. Primære bypolitiske virkemidler**

Norge	Sverige	Island	Finland	Danmark
Forsøgs- og eksempeiprojekter (Miljøby-aftaler).	»De lokale udviklingsaftaler« indgået i regi af Storstadsdelegationen. «De regionale tillægsprogrammer» i regi af NUTEK.	Strategisk udviklingsplanlægning. Støttemidler udbudt i konkurrence. Indgåelse af Public Private Partnership.	Programmer og puljer. Udviklingsaftaler – indgåelse af Public Private Partnership.	Udviklingsaftaler (i regi af Kvarterløft). Fysisk planlægning på regionalt og nationalt niveau.

Der findes mange forskellige definitioner på begreberne partnerskaber, netværk og alliancer. I litteraturen sondres der mellem:

- deltagelse i netværk, og
- indgåelse af alliancer.

Ronald Ferguson (1999) er fortalende for denne sondring, idet han definerer alliancer som grupper (teams), der arbejder sammen om et eller flere projekter.

Netværk er i hans terminologi en samling af potentielle samarbejdspartnere, hvor netværkets indhold er givet af deltagernes bekendtskaber, ressourcer og viden.

Alliancen betegner hos Ferguson en proces, hvor en eller flere aktører prøver at mobilisere andre til at realisere et projekt, løse et problem, udnytte en mulighed eller sammen med andre at skabe en udvikling i en bestemt retning (Efter Engberg mfl. 2002 p.28).

Set ud fra dette perspektiv skal statens bestræbelser på at etablere partnerskaber ses som en bestræbelse på at etablere en formel ramme, der muliggør at offentlige og private netværk kan danne alliancer, som derved siden bidrager til at realisere bypolitiske mål.

Generelt opereres der med forskellige modeller for fordeling af ansvar og udgifter mellem aktørerne: i den ene ende af spekteret indgår staten aftaler med kommuner og andre lokale parter, hvor staten lover engagement, opmærksomhed og organisatorisk bistand; primært moralsk forpligtigelse, men ikke økonomiske ydelser. I den anden ende af spekteret påtager stat og lokale aktører sig et mere lige ansvar – også i økonomisk henseende, hvor partnerskabet forpligtiger staten til at yde økonomiske bidrag. I flere tilfælde er statens engagement tilrettelagt som en variant herimellem: deltagelse indebærer nogen støtte, men ofte frem for alt en støtte til at ansøge om støtte fra 3. part som fx EU eller private virksomheder.

Bottom-up baserede processer, forstået som processer der drives og ideelt set initieres af de lokale aktører, er et andet gennemgående ideal for den bypolitisk proces. Til dette ideal hører en høj prioritering af beboernes, kommunens eller andre lokale aktørers medvirken – de lokales egne ideer bruges i en åben, dialogbaseret tilgang.

I Sverige konstateres det imidlertid, at det har været svært for staten at blive etableret i rollen som ligeværdig partner med kommunen og i de lokale byområder. Her er det tradition at staten er højest i hierarkiet, og at der herfra er langt til det lokale og kommunale niveau. Per tradition hænger mange fast i en konflikt mellem staten og kommune; staten betragter kommunerne, som dem der altid vil have penge, mens kommunerne ser henvendelser fra staten som forsøg på at overføre nye arbejdsopgaver til dem uden tilsvarende ressourcetilførsel.

Et af de mest omtalte og udbredte værktøjer til at skabe alliancer er indgåelse af udviklingsaftaler mellem stat og kommune og mellem lokale aktører gennem etablering af partnerskaber (Public Private Partnerships og Public Public Partnerships). Som selve betegnelsen fortæller, er private velsete i samarbejdet på lige fod med offentlige aktører. Men der ligger også i begrebet at private er part i sagen og dermed har et ansvar for et byområdes eller en egn udvikling. Set i det lys handler bestræbelserne for indgåelse af offentlige-private partnerskaber om at brede ansvaret for velfærd og bæredygtig udvikling ud til en bredere skare af aktører end de offentlige (Se fx Healey, 1997 p. 208).



#### 4.4 Udviklingsaftaler – et nyt centralt bypolitisk virkemiddel

Indgåelse af udviklingsaftaler mellem staten og kommuner, og evt. private aktører, er et centralt virkemiddel på det bypolitiske felt, der genfindes i varierende udgaver.

Aftalerne indgås typisk for et geografisk afgrænset byområde, hvorom det aftales, hvilke mål man stræber mod, hvilke tiltag man vil iværksætte for at opnå disse mål, hvilke aktører der er ansvarlige for hvilke tiltag, og hvilke indikatorer man vil tage i anvendelse for at evaluere tiltagenes effekt. Brugen af disse aftaler bygger på en rationel planlægningsmodel; opstilling af mål, gennemførelse af analyse, iværksættelse af tiltag og evaluering af effekter. Mange nævner EU's anvendelse af udviklingsaftaler i forbindelse med strukturfondene som inspirator. Støtte fra EU's strukturfonde<sup>6</sup> er netop betinget af, at der indgås af en udviklingsaftale mellem stat og kommune.

Mens udviklingsaftaler betegner et overordnet, formelt bindende grundlag for et udviklingsforløb, benyttes partnerskab typisk som en betegnelse for de samarbejder aftalen vedrører. Partnerskabet handler i en første fase om det at formulere programmer i fællesskab, som siden godkendes som udviklingsstrategi og dermed bliver det grundlag, der kan ansøges om støtte på. Her kan det være at krav at partnerskabet – de facto – er etableret før man kan opnå støtte.

Erfaringerne med indgåelse af udviklingsaftaler og partnerskaber er endnu sparsomme, men med hensyn til bagsiderne eller ulemperne anføres problemer med at placere det politiske ansvar for beslutninger og tiltag, samt varetagelsen af kravet om bred borgerdeltagelse i udviklingsprocesser.

I *Sverige* har både storstads- og regionalpolitikken været præget af en grundtanke om at få offentlige aktører til at samarbejde med hinanden og

---

<sup>6</sup> Strukturfondene omfatter fire fonde: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Den Europæiske Socialfond (ESF) og Det finansielle Instrument til Udvikling af Fiskeriet (FIUF). <http://www.europa-kommissionen.dk/publikationer/danske/eu-tilskud8/indhold/kap3/I/>

med private foretagender og frivillige organisationer. Målet har været at opnå synergieffekter og samordningsfordele, men med meget begrænset økonomisk statsstøtte.

Indgåelse af udviklingsaftaler har således været et af Storstadsdelegationens vigtigste virkemidler. I alt er der udarbejdet aftaler for 24 bydele. Aftalerne udarbejdes i dialog mellem staten og kommunerne, ikke på traditionel vis, men ved projektansøgninger. Aftalen består af en rammeaftale, hvori kommunens mål fremgår og relateres til de nationale mål. Dertil kommer en række målformuleringsbilag, hvor det især er beskrivelsen af hvordan kommunerne, i samarbejde med de øvrige parter, er kommet frem til de mål de vil opnå. Denne »Åtgärdsplan« er en del af bilaget til rammeaftalen, og med den ønskede Storstadsdelegationen en ny og anden måde at gå til problemet på end tidligere. Man ville væk fra de gamle metoder, hvor planer typisk blev produceret af tjenestemænd alene. Man ville ikke starte med at formulere indsatsen, men derimod tage udgangspunkt i de udvalgte områder, det lokale sted og afsøge de lokale problemer og løsninger. Metoden bygger på at man først evaluerer området, og dernæst fastlægger strategien.

I Storstadskansliet vurderer man, at man med udviklingsaftalerne har opnået en relativt præcis kobling mellem nationale og lokale mål.

Også på det regionale niveau arbejder man med indgåelse af udviklingsaftaler i Sverige. Det sker i forbindelse med det regionale tilvækstprogram, der varetages af NUTEK (nationell myndighet för näringslivsutveckling). I regi heraf indgås en form for resultatkontrakt mellem stat, kommune, og private aktører, de såkaldte regionale partnerskaber. Et regionalt tilvækstprogram indeholder en analyse af regionens styrker, svagheder, muligheder og trusler med fokus på bæredygtig vækst ud fra et erhvervsorienteret perspektiv. I analysen skal fire strategiske spørgsmål behandles særskilt: arbejdskraftforsyningen, entreprenørskab, iværksætterklimaet samt innovationssystemer og -klynger.

Det regionale tilvækstprogram pågår både i de mere perifere regioner og i storbyregionerne. Programmerne er imidlertid svære at implementere i storbyregionerne, som ikke har penge til en udviklingspolitik. Tilvækstaf-talerne handler i første omgang om de penge, der allerede findes i blandt organisationerne i regionerne. Ifølge NUTEK har man også været ret skuffede over i det regionerne. Her har mange taget det for givet, at der fulgte midler med og det lå da også – til en vis grad – i luften, da man startede.

En væsentlig forskel på de to svenske aftalemodeller er således finansieringsfordelingen: Storstadskancelliet har kunnet bidrage med 2 mia. svenske kroner, mens NUTEK ikke råder over denne form for statsstøtte.

I *Island* var kommunerne før i tiden ejere af lokale virksomheder især i fiskeindustrien – udover at de fungerede som lokal myndighed. Det er de ikke længere. Kommunerne har solgt deres aktier i de lokale virksomheder og flere kommuner har indledt en række partnerskaber med private virksomheder om drift af skoler, børnehaver og sportsfaciliteter. Denne udvikling startede i forlængelse af etablering af en privatfinansieret tunnel under Hvalfjörður, 40 km fra Reykjavik, der åbnede i 1997.

I Island vurderes det, at indgåelsen af partnerskaber generelt fungerer tilfredsstillende, om end etableringen har givet anledning til en del politiske kontroverser.

I *Finland* trives partnerskaber især blandt sammenslutninger af kommuner, der sammen udbyder »traditionelt« offentligt omsorgsarbejde (basic services), men også fysisk planlægning. Og mange byregioner har organiseret deres økonomiske udviklingspolitik i et fælles firma, ejet af kommunerne.

Indgåelse af partnerskaber er ligeledes en central faktor i »Centre of expertise« programmet, som har bragt aktører fra universiteter og erhvervsliv sammen på tværs af de kommunale grænser. Generelt er der støttemidler forbundet med det regionale centerprogram, idet de partnerskaber der realiserer mål under dette program får støtte med nationale midler og om muligt fra EU. Udvikling af stærke netværk på regionalt, nationalt og internationalt niveau mellem eksperter, virksomheder og forvaltninger fremhæves især i Finland som en måde at sikre et vedholdende fokus på byers potentialer for økonomisk udvikling. Nøglefaktorer er udviklingen af stærkt specialiserede sektorer, etablering af de bedst mulige forbindelser, kreativ atmosfære og højnelse af den sociale kapital.

Partnerskaber og deres aktiviteter trives i Finland, og man vurderer at det har haft og vil få stor effekt at man har bragt mange folk sammen i nye konstellationer.

I *Danmark* bringes både indgåelse af udviklingsaftaler mellem stat og kommune, og partnerskaber mellem lokale aktører i spil, både i de såkaldte »Kvarterløft« og i projektet »Byer for alle«. Udviklingsaftalen mellem stat

og kommune udgør den samlede basisramme for kvarterløftet og angår primært de økonomiske forpligtigelser. I partnerskaberne er aktørerne typisk borgergrupper, lokale institutioner og kommunale forvaltninger. Partnerskaberne handler primært om relationen mellem kommune og lokalområde. Partnerskab handler her om indgåelse af alliancer og moralsk enighed om at »virke for«.

Denne form for partnerskaber er tidligere karakteriseret som *governance*, hvor ansvarlighed i partnerskabet forhandles mellem de deltagende i relation til konkrete projekter. Succes afhænger her af, at der kan opnås enighed, og derfor har organisationsformen fået betegnelsen konsensusstyring (Engberg, mfl. 2000).

På regionalt niveau indgås der også udviklings- og partnerskabsaftaler. Det sker fx i regi af de eksempel- og dialogprojekter, der igangsættes af statslige myndigheder (Landsplanafdelingen, Miljøministeriet og/eller Erhvervs- og Boligstyrelsen, Økonomi- og Erhvervsministeriet) i partnerskab med fx de regionale myndigheder og kommuner. I denne type partnerskaber indgår projektets parter i en projektorganisering, hvor de inskyder ressourcer i form af medarbejdere og udviklingsmidler. Projekterne har her til formål at skabe fælles fodslag mellem de lokale, det regionale og det statslige niveau om principper for hvordan man opnår en ønsket udvikling. Dialog- og Eksempelprojekter<sup>7</sup> igangsættes ofte med udgangspunkt i nationale strategier som fx en landsplanredegørelse eller Den Regionale Vækststrategi.

I *Norge* blev der i regi af Miljøbyprojektet etableret faggrupper som samarbejdsorganer mellem de centrale myndigheder og det lokale udviklings-



Fortællinger om byudvikling gennem partnerskab til inspiration for andre: et af de danske bypolitiske virkemidler.

<sup>7</sup> Eksempelprojekter i regi af Miljøministeriet blev første gang introduceret med miljøministerens udsendelse af Landsplanredegørelsen »Danmark på vej mod år 2018« fra 1992.

arbejde. Her deltog både byerne, departementer, direktorater og engagerede fagmiljøer. Faggrupperne bidrog til det faglige udviklingsarbejde og sørgede for at erfaringerne blev præsenteret og formidlet til andre byer, blandt andet gennem faglige seminarer og miljøbykonferencerne. Faggrupperne har bidraget til at formulere og udvikle det faglige indhold på seks indsatsområder. Byerne har i stor grad bygget videre på dette faglige fundament i deres miljøbyprogrammer, og forståelsen for hvad der er/kan være en miljøvenlig byudvikling blev derigennem styrket. Arbejdet har afdækket behovet for – i større grad end hidtil – at se sammenhænge og helheder i miljøbyprogrammet. Det gælder fx de grønne strukturers betydning for byudviklingen og sammenhængen mellem kulturminder og udviklingen i byernes centrale dele.

Erfaringerne har skabt et ønske om en bedre samordning og faglig koordinering på tværs af faggrupper og et behov for at koncentrere arbejdet om færre prioriterede opgaver og nøgleprojekter.

Faggrupperne viste sig at være for bredt sammensatte, og mødefrekvensen var for lav til at sikre en løbende kontakt med det lokale projektarbejde. Projektet burde have haft en udformning, der kunne sikre en tættere kontakt mellem beslægtede nøgleprojekter i grupper, bliver det fremhævet i midtvejsrapporten fra projektet. Det kunne have givet et bedre netværk af projekter, som igen kunne muliggøre en tættere opfølgning, erfaringsopsamling og afrapportering.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Miljøverndepartementet: T-1210 Udvikling af fem miljøbyer. Midtvejsrapport

## Referencer og kilder

- Andersen, H.S. (1999), »Byudvalgets indsats 1993-98, Sammenfattende evaluering«, SBI-Rapport 320, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H.S. (1999), »Virkninger af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997«, SBI-Rapport 321, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersen, H.S. (2002), »De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002«, By og Byg Resultater 028, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Andersson R. & Palander, (2001), »National and city contexts, urban development programmes and neighbourhood selection. The Swedish background report«. Institute for Housing & Urban Research, Uppsala university Lokaliseret 1. juli 2004 [www.ufsia.ac.be/ugis/results/NR1/NR1\\_Sweden.pdf](http://www.ufsia.ac.be/ugis/results/NR1/NR1_Sweden.pdf)
- Benediktsson, K. and Skaptadottir, U. D. (2002), »Coping Strategies and Regional Policies – Social Capital in the Nordic Peripheries – Country report Iceland«, Nordregio, Stockholm. 2002.
- By- og Boligministeriet (1999), »Fremtidens by. Bypolitisk perspektiv- og handlingsplan«, København: By- og Boligministeriet.
- Byudvalget (1995),. Status for Byudvalget. Rapport fra opfølgningsgruppen til Regeringens Byudvalg om afslutning på 1. etape af Byudvalgets arbejde. København: Indenrigsministeriet m.fl.
- Böhme, K., Hansen, M. (2003),: »Stadspolitik i Norden. Mot en hållbar utveckling av städer« Miljöministeriet i Danmark, Miljöministeriet i Finland, Umhverfissraduneytid/Miljöministeriet i Island, Miljøverndepartementet i Norge, Miljödepartementet i Sverige. Lokaliseret 1. juli 2004: [http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/2003/stadspolitik\\_i\\_norden.pdf](http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/2003/stadspolitik_i_norden.pdf)
- Commission of the European Communities (1990): Green paper on the urban environment. EUR 12902 EN.
- Engberg, L. mfl. (2000), »Koncensusstyring i kvarterløft. Kommunernes erfaringer med organisering af kvarterløft«. By og Byg Resultater 002, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Esping-Andersen, G. (1990), »The Three Worlds of Welfare Capitalism«. Oxford: Polity Press.
- Greve, Bent (1999), »The Changing Universal Welfare Model: The case of denmark towards the 21<sup>st</sup> Century«. Roskilde University, Roskilde, Denmark.
- Gundelach, P. (2002), i »Danskernes værdier 1991-1999« Red.: Gundelach, Peter, Hans Reitzels Forlag, København,.
- Hartoft-Nielsen, Peter (2002): Byudvikling i større byer – mulige konsekven-

- ser for transport. Skov & Landskab, By- og Landsplansserien nr. 17.
- Healey, P. (1997), »Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies«, Macmillan Press LTD, London.
- Jensen, O. M. (1994). By-økologi og miljø-regulering. In Forskerseminarium om økologisk byggende och strategisk miljøregulering i den kommunale planlægning, NBS-K workshop 17.-18.2.94. Espoo, Finland. 1994.
- Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. og Uusitalo, H. (red.) (2001), »Nordic Welfare States in the European Context«, London: Routledge.
- Kirkegaard, O.:(1997),»Bypolitik – eksempler fra Hirtshals, Ballerup og Esbjerg«, Arbejdsnotat, Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.
- Lafferty et. al, William M., Carlo Aall og Ørnulf Seippel.: (1998). »Fra miljøvern til bærekraftig udvikling i norske kommuner«. Oslo: Prosus.
- Leo van den Berg en Willem van Winden (2001), »Growth Clusters in European Metropolitan Cities«, Euricur Series, Ashgate, Aldershot.
- Miljøministeriet (2003), Et Danmark i balance. Hvad skal der gøres? Landsplanredegørelse 2003, København; Miljøministreiet.
- Miljøministeriet (2004): Regionplanlægning i Finland, Island, Norge og Sverige. Arbejdsrapport, Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, Skov- og Naturstyrelsen, København. Lokaliseret den 1. juli 2004 på: [www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Faglig\\_viden/Norden%20DK.pdf](http://www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Faglig_viden/Norden%20DK.pdf)
- Miljøstyrelsen (2002), *Fælles fremtid – udvikling i balance*, Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling, Miljøstyrelsen, København.
- Næss Petter (2001): »Urban Planning and Sustainable Development.« *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 4, 2001, pp. 503-524.
- Næss, Petter, S. L. Sandberg and P. G. Røe. (1996): »Energy Use for Transportation in 22 Nordic Towns.« *Scandinavian Housing & Planning Research*, Vol. 13, 1996, pp. 79-97.
- Pacolet, J., Bouten, R., Lanoye, H., and Versieckt, K. (2000),: »Social Protection for Dependency in Old Age. A study of the fifteen EU Member States and Norway«, Ashgate, Aldershot.
- Percy, Susan. (2003), *New Agendas*. In Couch, C., Fraser, C., and Percy, S. (Eds.), *Urban Regeneration in Europe* (pp. 200-209). Oxford: Blackwell
- Schulman, M., (2000), »Stadspolitik och urbanforskning i Norden«. (WP 2000:4). Nordregio, Stockholm. Lokaliseret 1. Juli 2004: <http://www.nordregio.se/pdf/wp20004.pdf>
- Skifter Andersen & Ærø, 1997: Det boligsociale danmarkskort – indikatorer på segregation og boligsociale problemer i kommunerne. SBI Rapport 287. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.
- Storbymeldingen – Om udvikling av storbypolitik (Stortingsmelding nr. 31), (2003), Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartement, Oslo. Lokaliseret 1. juli 2004 <http://odin.dep.no/>
- The United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT: <http://www.unhabitat.org>
- United Nations Environment Programme, UNEP <http://www.unep.org/>
- van den Berg, L. (1982), »Urban Europe Book«, Pergamon Press.
- van den Berg, L. et al. (1998), *National Urban Policies in the European Union; Responses to urban issues in the fifteen member states*. Euricur Series, Ashgate, Aldershot.
- van den Berg, L., Et al. (2001), »Social Challenges and Organising Capacity in

- Cities«; Experiences in eight European Cities Euricur report (R2001-1), 231 pages
- Vatilo, M. (2004), »Stadspolitiken i Finland«, Byplan nr. 1 / 2 2004, p56-57, København.
- Vorgod Pedersen, B. (2004), »Storbypolitik i Danmark – rig på pæne ord, men fattig på handling?«, p. 68-71, I Byplan, 1/2, 2004, Arkitektens Forlag, København.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003), »Den Regionale Vækststrategi«, København: Schultz Information. Lokaliseret 1. juli 2004: <http://www.oem.dk/publikationer/html/vaekst/ren.pdf>





# Bilagsdel:

## Erfaringer fra de enkelte lande

### Undersøgelsens metode

De primære kilder i projektet er interviews, gennemført som fokusgruppeinterviews, med deltagelse af en række udvalgte embedsmænd/-kvinder i hvert land.

Interviewgrupperne har bestået af 4-6 fagpersoner fra forskellige dele af den statslige centraladministration og repræsenterende forskellige bypolitiske vinkler eller spor. I nogle tilfælde deltog tillige en repræsentant for det kommunale niveau fx fra en storbykommune eller fra en kommunal landsforening. Interviewpersonerne var personer med lang erfaring og dermed et historisk perspektiv på udviklingen af bypolitikken, og de var alle særdeles engagerede i det bypolitiske felt.

I hvert enkelt land blev sammensætningen af interviewgruppen og forberedelsen af interviewet udført i samarbejde med en forsker indenfor det bypolitiske område, som efterfølgende også har læst og kommenteret den samlede rapport og information om det enkelte land. Interviewpersonerne har hver især bidraget med deres vinkel på politikfeltet.

Den information, der er kommet ud af interviewene, er i sagens natur ikke »fladedækkende«, hvilket da heller ikke været ambitionen med projektet. Dertil er problemstillingen og feltet bypolitik for kompleks, aktiviteterne utallige og økonomien vanskeligt gennemskuelig og usammenlignelig fra land til land.

Derimod har vi opnået en kvalificeret dækning af nogle vigtige aktørers erfaringer, som i denne rapport fremstilles i en generel ramme.

Et fokusgruppeinterview er i princippet en samtale mellem flere deltagere og en eller flere interviewere. Formålet er at skabe en dialog om ud-

valgte problemstillinger eller temaer, hvor deltagerne opfordres til at komme med deres betragtninger og meninger herom. Metoden er velegnet til at få en gruppe til at udrede og forklare deres erfaringer og vurderinger i forhold til et på forhånd udvalgt tema, og netop gennem dialogen og evt. konfrontation med andre interviewdeltagere at gøre egne holdninger og erfaringer klarere end i et traditionelt interview.

I denne sammenhæng var formålet med at samle interviewpersonerne til et samlet interview, at skabe dialog, refleksion og debat indenfor gruppen, og dermed få deltagerne til at forholde sig til hinandens vurderinger af udviklingsforløbet.

Fremgangsmåden var valgt i erkendelse af, at der med bypolitik er tale om både et tværministerielt og tværfagligt politikfelt. Dermed repræsenterer de ministerielle deltagere forskellige traditioner – ministerielt og fagligt – for hvad man betragter som problemer, hvad der er mulige løsninger, og hvilke succeskriterier man arbejder med. Når repræsentanterne interviewes samlet, bliver disse forskelle tydelige, og det giver samtidig en mulighed for at finde sammenhænge og modsætninger, vi ikke ville finde ved individuelle interviews.

Når embedsmænd udtaler sig i interviews af denne type sker det som repræsentanter for et ministerium. Derfor gælder der en række mere eller mindre formelle regler for, hvordan og om hvad man udtaler sig, hvilke vurderinger og eventuel kritik man giver. I projektet var det tydeligt at der gælder forskellige traditioner og kultur i de nordiske lande. Det er ikke alle der udtaler sig lige frit. I flere af de bypolitiske sammenhænge eksisterer der endvidere et vist konkurrenceforhold mellem ministerierne, og det betyder at repræsentanter for de forskellige ministerier formentlig vil være tilbøjelige til at omtale egen indsats og resultaterne deraf i positive vendinger.

Den valgte fremgangsmåde med afholdelse af fokusgruppeinterview har givet mulighed for at afstemme de forskellige udtalelser og fremprovokere refleksion hos deltagerne, og dermed skabe et mere nuanceret billede af bypolitikken i Norden end det ellers ville have været muligt.

De enkelte interviewpersoners udtalelser er ikke gengivet i rapporten. Årsagen er at den enkelte embedsmands specifikke erfaringer i mindre grad er interessante. Det er de generaliserbare erfaringer og sammenhænge, der har haft projektets interesse.

Sekundære kilder i projektet har været litteratur og dokumenter, blandt andet lokaliseret på Internettet. Også her har de nationale forskere været os behjælpelige, godt suppleret af de interviewede embedsfolk. Hjælpen har ikke mindst handlet om at prioritere mellem de mange sekundære kilder, idet omfanget af udgivet materialer og rapporter inden for feltet bypolitik er særdeles omfattende. En del af disse centrale dokumenter findes som links i de nationale oversigter og i kildelisten.

## Deltagere i fokusgruppeinterviews

### *Norge*

Ivar Alnæs, Kommunal- og regionaldepartementet

Kjell Spigseth, Miljøverndepartementet

Tor Dølvik, Oslo kommune

Vibeke Nenseth, Norsk institutt for by- og regionsforskning

### *Sverige*

Evert Kroes, Justitiedepartementet, Storstadskansliet

Rolf Lindell, Miljödepartementet

Sverker Lindblad, NUTEK, Verket för näringslivsutveckling

Tommi Riihonen, Storstadskansliet

Ingemar Elander, Örebro Universitet

### *Island*

Gestur Ólafsson, arkitekt og planlægger

Hjalti Jóhannesson, Regionalforskningsinstitutet, Universitetet i Akureyri

Hrafn Hallgrímsson, Miljöministeriet

Sigfús Jónsson, Nysir as

Jón Runar Sveinsson, Borgarfræðasetur (Urbanforskningsinstitutet),

Islands universitet

### *Finland*

Kari Ruoho, The City of Espoo

Kauko Aronen, Kommunutveckling och forskning, The Association of

Finnish Local and Regional Authorities

Markku Sotarauta, The University of Tampere  
Matti Vatiö, The Ministry of Environment (afbud)  
Veijo Kavonius, The Ministry of Interior.  
Professor, Harry Andersson, University of Turku

*Danmark*

Asger Munk, Statens Sekretariat for Kvarterløft, Ministeriet for  
Flygtninge, Indvandrere og Integration  
Heino Jespersen, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og  
Integration (afbud)  
Kirsten Vintersborg, Landsplanafdelingen, Skov- og Naturstyrelsen  
Pia Nielsen, Erhvervs- og Byggestyrelsen

## Bypolitik i Norge

### *Forløb, forhistorie og eksempler på bypolitiske programelementer*

De senere års norske bypolitiske initiativer har, for hovedpartens vedkommende, bygget på erfaringerne fra en række såkaldte »nærmiljøforsøg«, der blev gennemført i 1970'erne. Disse indebar en alliance mellem lokalsamfund og staten, med kommunernes godkendelse. Forsøgene byggede på decentralisering og »empowerment« til bydele. De efterfølgende Lokal Agenda 21 arbejder fra 1992 faldt i velgødet jord af samme grund, fordi lokalområdetænkning var sat i gang.

Forsøgene gav siden anledning til en Stortingsmelding – et regeringsudspil til stortinget og til nedsættelse af »Statens nærmiljøråd«. I meldingen blev det anbefalet at udvikle et samarbejde på tværs af sektorerne i stat, fylke og kommuner. Et vigtigt argument var, at tiltag i mange sektorer har indflydelse på familien og miljøet omkring denne, og det at samordne disse tiltag kunne bidrage væsentligt til at højne velfærden og forbygge miljømæssige og sociale problemer.

Gennem nærmiljøforsøgene havde staten fået styrket sin rolle i alliance med »de frivillige«; græsrodderne, som staten på det tidspunkt synes mere på bølgelængde med end kommunerne. At græsrods politik blussede op i denne periode, skyldes blandt andet en markant, folkelig modstand mod sanering og gadegennembrud, og dermed mod yderligere fremme af tidens transportmiddel – personbilen. Begyndelsen på denne græsrodsperiode havde tidsmæssigt sammenfald med afstemningen om Norges indtræden i EF i 1972.

I perioden derefter skiftede man strategi fra byfornyelse, i form af sanering, til en bredere indsats baseret på mere generelle velfærdsbetragtninger. Med Stortingsmeldingen »Levekår og boligforhold«, der udkom i 1991, anlagde man dette perspektiv. Af meldingen fremgik det at de sociale forhold i de større byer var problematiske. Det gjaldt især Oslo (Indre Øst), men meldingen angik fire større byer. Samtidig med udgivelsen af denne melding diskuterede Stortinget det offentliges sociale forpligtelser i byerne, den sociale belastnings ujævne fordeling og storbyernes samlede økonomi.

Diskussion var betydeligt bredere end hidtil, og udmeldingen fra 1991 betød en styrkelse af det tværsektorielle perspektiv. Der indgik tillige et regionalt erhvervsperspektiv i udmeldingen, som fremhævede storbyens positive rolle, og potentiale for den økonomiske udvikling i en region.

Kommuneplanen for Oslo fra 1996 havde titlen »Strategi for udjævning af levekår«, og denne plan betragtede man fra byrådets side, som et vigtig led i kampen for at få staten til at acceptere, at der måtte specielle tiltag og støtte til Oslo. Det opnåede man siden, og fik et særligt handlingsprogram igennem.

»Statens nærmiljøråd« blev nedlagt, men man fortsatte arbejdet med temaet i det såkaldte TON-projekt (Trafikk, oppvekst og nærmiljø), som blev gennemført i perioden fra 1991 til 1994.

Her var det især opvækstmiljø, der var på den politiske dagsorden, men man fik samtidig koblet den opbyggede viden om nærmiljøets betydning med trafikproblematikken. Programmet, der ikke var stort, foregik i fire kommuner. Her arbejdede man med *steder* i større grad end det lokale samfund, og det var byer på mellem 1500-5000 indbyggere der deltog. Programmet blev forløberen for Miljøbyprogrammet, det største bypolitiske program man har arbejdet med i Norge.

Parallelt med disse programmer implementeredes miljøhensynet i planlægningen. Det startede i 1980'erne, hvor man i 6-7 byer/regioner gennemførte såkaldte »Miljøpakker«. Det var et forholdsvis stort program, der forløb over 3-4 år. Målet var forbedring af det fysiske miljø, og det søgte man at opnå gennem en koordineret indsats. Resultaterne af de mange indsatser var markante.

I Drammen resulterede projektet fx i en promenade langs elven. Byen markedsfører sig nu som »ren by« for erhverv, og når det kan lade sig gøre skyldes det blandt andet miljøpakkearbejdet i 1980'erne, som vendte udviklingen i Drammen. I Kristiansand arbejdede man med rensning af elven. I Trondheim arbejdede man med hele byen som ramme. I Oslo har Akerselva-projektet ført til en betydelig udbedring af elvområdet både funktionelt og æstetisk.

Et andet program i denne periode var »Miljøvern i kommuner«. Her var det hensigten at gøre miljø til et stærkt tema i planlægningen. Ideen var, at det skulle ske med ansættelse af miljøværnskonsulenter i kommunerne. Staten støttede ansættelserne i perioden fra 1993-96, men en undersøgelse viste siden hen, at kun 17 pct. af kommunerne havde opret-

holdt stillingerne (Lafferty et. al., 1998). Det var altså ikke den store succes, om end miljøhensynet blev indarbejdet i tænkningen.

Miljøbyprogrammet startede i 1993 og det blev afsluttet i 2000. Miljøverndepartementet var initiativtager til dette forsøgs- og udviklingssamarbejde, der foregik i samarbejde med »Miljøbyerne«: Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø og bydelen Gamle Oslo.

Erfaringerne fra Miljøbyprogrammet blev siden videreført i regi af »Samarbejdsforum for storbyudvikling«, hvor landets seks største byer og ni departementer indgik et samarbejde om at sætte bæredygtig storbyudvikling på dagsorden. Hensigten var at drøfte og afklare byernes specielle problemstillinger og få en mere samordnet og effektiv brug af virkemidler og styringsredskaber.

Den seneste Stortingsmelding på området (31) med titlen »Storbymeldingen – Om udvikling av storbypolitikk« udkom i 2003. Denne melding er baseret på et tværsektorielt perspektiv, og har desuden et regionalt erhvervsperspektiv, idet den pointerer storbyens rolle i den økonomiske udvikling.

Meldingen giver de store byer flere løfter fra regeringen om at storbyen får større handlingsrum, økonomi og større beslutningsret til at tage vare om de særlige, sociale problemer. Det rammer ned i debatten om statens politik for sektorer, på det regionale niveau, påpeger en embedsmand.

#### Spørgsmålet om trafik

I Norge dominerer Statens Vegvesen på trafikområdet med en stor etat og mange ressourcer. Det er dyrt at lave veje i Norge, og over årene er det primært staten der har betalt for udbygningen af veje.

Derfor har byerne ikke fået etableret ordentlige kollektive forbindelser. Det har indirekte øget den individuelle, bilbaserede trafik.

I nogle kommuner har man endvidere indført bompenge, og det beskrives som en sand pengemaskine.

Samlet set har det betydet flere diskussioner om prioriteringer og investeringer på trafikområdet; Hvorvidt pengene skal bruges til at forbedre den kollektiv trafik, på miljøet, eller på bedre veje. Nogle byer og kommuner efterlyser i den sammenhæng muligheder for at anvende de statslige støttemidler til investeringer i kollektiv trafik. Nye ordninger og forsøg



forventes frem for alt at gøre det gennemskueligt hvad pengene anvendes til.

### *Hovedudfordringer og målsætninger*

Udgangspunktet for Miljøbyprogrammet var i høj grad de miljøproblemer, der knytter sig privatbilismen og den præmis det giver for byudviklingen. Støj og forurening betragtedes her som alvorlige trusler mod levevilkårene, samtidig med at bymiljøet og udearealer forringedes og blev utrygge. Samlet set var byernes ressourceforbrug ikke bæredygtigt, fastslog man.

Miljøbyprogrammets konkrete mål var at vende udviklingen i en miljøvenlig retning, hvor det langsigtede perspektiv var at frembringe modeller for en bæredygtig udvikling. Dette skulle samtidig give grundlag for nye arbejdspladser, bedre opvækst og levevilkår i byerne. En hovedidé var at udvikle en helhedsorienteret arbejdsform hvor løsningen af miljøproblemer blev set i en sammenhæng.

De Norske bypolitiske idealer baseres sig på ønsket om bæredygtige byer i socialt, økonomisk og økologisk henseende. Man dyrker idealet om den kompakte by, arbejder på uddelegering af opgaver og på styring til det lokale niveau – kommunerne.

Ideen med Miljøbyarbejdet var at udvikle helhedsorienterede arbejdsmåder, hvor løsningen af mange miljøproblemer skulle ses i sammenhæng og hvor langsigtede planer og mere kortsigtede miljøforbedringer trækker samme vej.

Arbejdet blev blandt andet koordineret på Miljøbymøder, Faggruppemøder, Ordførermøder, samt på en række Miljøbykonferenser og -seminarer. Forskellige aktører på statsligt og kommunalt niveau havde en rolle i arbejdet med fremme af et bymiljø. Seks indsatsområder blev således defineret, og for hver gruppe blev der nedsat en faggruppe med repræsentanter fra byerne, og fra de respektive direktorater og departementer:

1. Areal- og transportplanlægning (v. Miljøverndepartementet)
2. Centrumsudvikling (v. Miljøverndepartementet)
3. Byboliger og lokalsamfund (v. Kommunal- og regionaldepartementet)
4. Grøn struktur, natur og friluftsliv (v. Direktoratet for naturforvaltning)
5. Affald og genbrug (v. Statens forurensningstilsyn)
6. Stedsudforming og kulturminde (v. Riksantikvaren)

Stortingsmelding nr. 31 giver de store byer flere løfter fra regeringen om at storbyen får større handlingsrum, økonomi og større beslutningsret til at tage vare om de særlige, sociale problemer. Det rammer ned i debatten om statens politik for sektorer på det regionale niveau.

Den politiske ledelse af Miljøverndepartementet ville bruge denne storbymelding til at kræve at storbyerne koordinerer på tværs af sektorer og samarbejder med oplandet.

På et overordnet plan kom miljøbyarbejdet til at berøre spørgsmålet om, hvad man i Norge vil satse på: Om byerne skal tage hånd om oplandet, og hvorvidt det er en Fylkeskommunal opgave. Fylkeskommunerne har mistet vigtige opgaver i de senere år. Det gælder fx sygehusedriften som er overgået til staten. Fylkerne har stadig driften for de videregående skoler.

Staten giver for nuværende regionalpolitisk støtte til fylkerne via Regionaldepartementet. Derfor må byerne tage en rolle i den regionale udvikling, hvis det skal fungere. Det må de også i forhold til fylket, og det er der ikke tradition for. Bykommuner og Fylkeskommuner arbejder generelt dårligt sammen.

### *Vigtige erfaringer*

I henhold til idealerne er de eksisterende byer – kompaktbyen som sådan – er blevet kvalitativt forbedret, men en stor del af væksten er alligevel sket på bar mark og ikke på »brownfields« – i kommunerne rundt om Oslo.

Fra norsk side er det vurderingen, at man frem for alt har opnået at implementere en slags »tænkning« på det bypolitiske område, og i mindre

grad gennemført særlige ændringer i de formelle regler og de virkemidler man anvender.

Af hovedrapporten fra Miljøbyprojektet fremgår det, at Miljøbyprogrammets vigtigste resultater er at:

- »Byerne har udviklet nye værktøjer og strategier for en mere miljøvenlig byudvikling«
- »Programmets nye samarbejdsformer på tværs af forvaltningsniveauer og etater har frembragt og illustreret bystrukturer baseret på kollektiv transport og en tættere by.«
- »Disse principper er indarbejdet i kommunernes arealplaner og transportstrategier«.
- »Det er sat fokus på centrum og lokalsamfund som skal udvikles til vigtige områder i bystrukturen«.

På transportområdet er lykkedes at skabe ændringer i retning af tættere samarbejde mellem kommune, fylke, staten og konsulenter, ligesom der er indført scenario-tænkning i de offentlige programmer, og herunder en præcedens for opstilling af alternative løsninger.

Trods bestræbelser på samordning, falder trafikløsninger og generel afklaring af infrastruktur investeringer imellem de tre niveauer: Stat – fylke – storby – kommune og dette felt beskrives som det vanskeligste på området. Mange byer er blevet kvalitativt forbedrede.

Der er faktisk ikke meget udeladt i Norge, men koordineringen af de større infrastrukturelle investeringer falder mellem det kommunale og regionale niveau.

Opgavefordelingen mellem Stat, Fylke, Kommune og by, og de grænser der her drages, betragtes ikke som hensigtsmæssige i alle sammenhænge. Igen er det især koordinering af større infrastrukturelle prioriteringer og investeringer, der nævnes som de forhold der er sværest at samordne.

Finansiering og drift af infrastruktur betragtes som en nøglefaktor for byudvikling. Statslig koordinering er nødvendig på dette felt, men måske ikke ønskelig i en centraliseret udgave. I hovedsagen skal man overlade så meget som muligt til kommunerne.

I fremtiden kommer en del af den bypolitiske debat til at handle om opgavefordelingen mellem byer og fylker.

Hvad angår planlægning af større infrastrukturelle anlæg forgår der øjeblikket en række forsøg i 4-6 byer (Bergen, Trondheim m.fl.), hvor man ser nærmere på hele pengeforbruget til transportanlæg.

Et centralt forhold er at 90 pct. af trafikken på de rigsveje, der går gennem byerne, er lokal trafik. Det betyder at når der kommer kø her, bygger man større rigsveje, selv om det er lokal trafik der skaber problemerne, uden at vurdere det i forhold til andre løsninger på afviklingen af den lokale trafik.

### *Centrale virkemidler og Værktøjer*

I Norge regulerer man enkelte forhold med regional betydning. Det gælder fx detailhandel, hvor man som i Danmark har haft et centralt stop for indkøbscentre med krav om planlægning (indtil 2004). Derudover »itale-sætter« man urbanitet og kompaktby som gode boligidealer, og det sker fx med udarbejdelse og udgivelse af eksempelsamlinger. Det gode eksempel betragtes som et meget centralt virkemiddel.

På det regionale plan er statens regionalpolitiske støtte til fylkerne et helt centralt virkemiddel. Det sker også i form af støtte til infrastruktur. Ved trafikinvesteringer er økonomifordelingen normalt denne:

- Staten betaler rigsveje
- Fylkeskommunerne den kollektiv trafik
- Kommunerne: betaler parkering og egne veje

I en del byer har man indført bompeng, som giver en betydelig indtægt. Byerne tager selv initiativ til etablering af bompengordninger, som siden godkendes af stortinget. Som systemet er nu, inddrives bompeng gennem selskaber, der oprettes til formålet af hver enkelt by. Hvad pengene bruges til besluttet lokalt, og her er der vidt forskellige holdninger.

I Trondheim har man fx siden begyndelsen af 1990'erne diskuteret om man skal bruge bompeng på veje, eller udbygge den kollektive transport. Denne diskussion foregår stadig.

*Aktive i bypolitikken*

De primære aktører på nationalt niveau er *Miljøverndepartementet*, som har ansvaret for den fysiske byudvikling. *Kommunal- og Regionaldepartementet*, der har ansvaret for regional udvikling, boligpolitik, indvandringspolitik og kommunal økonomi; *Samferdselsdepartementet* med ansvaret for transport og *Sosialdepartementet* med ansvaret for sociale forhold.

**Forvaltningsmæssige niveauer**

Norge er inddelt i 19 amter (fylker) Oslo fungerer både som fylke og kommune. Antallet af kommuner er 440.

Fylkestingene, som er direkte valgte, har ansvaret for regionale ydelser og regional planlægning, men omfang og ambitioner når det gælder planlægning er beskeden.

Ministerierne udgiver løbende såkaldte udmeldinger inden for de enkelte ressortområder. Frem til 1990 udgav de to ministerier, Miljøverndepartementet og Regionaldepartementet, fælles regionalpolitiske udmeldinger, men det ændres fra 1990.

Stat, fylkeskommuner, kommuner er således de aktive niveauer på det bypolitiske felt. Selv om en Opgavefordelingskommission i 2000 gav Fylkeskommunerne en del opgaver, er de senere blevet frataget flere opgaver. Bykommuner og Fylkeskommunerne arbejder generelt set ikke så godt sammen. Der findes imidlertid flere samarbejdsorganer mellem kommunerne, blandt andet Samarbejdsudvalget mellem Oslo, og Akershus fylkeskommune. Erfaringerne på dette område viser at denne type samarbejdsforum sjældent bliver handlekraftige, men et organ, hvor man udveksler synspunkter på spørgsmål om fællesanliggender. Man tager ikke beslutninger, der forpligter parterne reelt set.

Over dette niveau har man eksempelvis Østlandssamarbejde, hvor Oslo deltager sammen med de øvrige fylkeskommuner på Østlandet. Her har man været optaget af de regionale transportmønstre, og på hvordan de fungerer i forhold til hinanden. Teoretisk set siger de deltagende kommuner, at de er interesserede i at støtte hinanden.

Området har en polycentrisk bystruktur, og her har det været ideen at disse centre skulle aflaste Oslo. Og denne aflastningsstrategi har regeringen har prioriteret højt. Man har fx spurgt, om ikke man kunne inddrage

det i fylkesplanerne. Diskussionen angår i virkeligheden kampen om fordelingen af statens midler til infrastruktur mellem kommunerne.

Samarbejdet hviler på at kommunerne i området har fælles interesser, og i fællesskab kan lave bedre – win-win – løsninger, end hvis man slås hver for sig. Men internt gælder der forskellige tankegange.

I Oslo kommune er man mindre interesseret i aflastningsstrategien. Her mener man, at der kun findes ét udgangspunkt for vækst, og betragter det som fejlagtigt, hvis man forsøger at lokke væksten fra Oslo og til fx Lillehammer eller Skien. Oslo ønsker vækst. Når regeringen behandler fylkesplaner, støtter man i princippet aflastningscentre til Oslo. Endvidere siges det eksplicit i Storingsmelding nr. 31 »Storbymeldingen« at alle storbyer i princippet skal have vækst, som så kan trække alle regioner i Norge med, hvorved man bevarer balancen i landet. Nogle statsinstitutioner flyttes i regi af denne politik.

En selvstændig offentlig udredning, udgivet af Opgavefordelingskommissionen i 2000, anbefalede opretholdelse af de tre nuværende forvaltningsniveauer. Men udredningen påpegede at, at fylkeskommunerne kæmper med et legitimitetsproblem, og derfor anbefalede kommissionen at man styrker fylkernes rolle.

Da regeringen siden skulle formulere sin politik – og eventuelle principper for opgavefordelingen – gik man i Oslo allerede ind for en reform der fjernede sygehusene fra fylkene. Og udfaldet af diskussionerne blev at sygehusene faktisk blev fjernet fra fylkerne og overgik til staten. I behandlingen i stortinget var nogle politikere opmærksomme på at der i diskussionen om meldingen om opgavefordelingen var et opgør med fylkeskommunerne. Løsningen var at gøre fylkeskommunerne til aktive regionale udviklingsaktører.

### *Centrale dokumenter og hjemmesider*

Miljøverndepartementet <a href="http://odin.dep.no/md/norsk/bn.html">http://odin.dep.no/md/norsk/bn.html</a>	»By og tætstedsmeldingen« – »Bymelding«, 1981.
Kommunal- og regionaldepartementet <a href="http://odin.dep.no/krd/norsk/bn.html">http://odin.dep.no/krd/norsk/bn.html</a>	»Storbymelding«, 1994
St.meld. nr. 31, (2002-2003), Storby- meldingen – Om utvikling av storby- politikk. <a href="http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/stmeld/016001-040011/dok-bn.html">http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/stmel d/016001-040011/dok-bn.html</a>	«By og land hånd i hånd», 1993 Samordnet areal- og transportplanleg- ging i miljøbyene (ATP) (Areal- og transportplanlægning.

Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet. Fagrapport. Miljøvernsdepartementet, 2000.

Areal- og transportplanlægning. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet. Fagrapport. Miljøvernsdepartementet, 2000.

Fremkommelighed eller miljø TP10, 1989-92.

Miljøhåndboken. Trafikk- og miljøtiltak i byer og tettsteder

Udarbejdet af Transportøkonomisk institutt i samarbejde med en række norske fagmiljøer.  
<http://miljo.toi.no>

## Bypolitik i Sverige

### *Forløb, forhistorie og eksempler på bypolitiske programelementer*

Forudsætningerne for kommunal virksomhed i Sverige blev ændret radikalt med kommunalreformen i 1974, hvor de mange små kommuner blev til færre storkommuner. Nu skulle man både tage hensyn til midtbyen, men også til de små landsbyer. Med reformen opnåede man, at de større byer blev ansvarlige for deres oplande. At man fik etableret forestillingen om at byen har relationer til og betydning for det omgivende samfund.

De svenske sociale indsatser bygger på en lang tradition for politik- og programvirksomhed. Efter krigen voksede de større byer, og som mål for boligudbygningen vedtoges det, med det såkaldte Millionprogram, at bygge en million nye boliger mellem 1965 og 1975. Boligbyggeriet skete helt frem til begyndelsen af 1990'erne med omfattende subsidier fra staten

I forbindelse med et større byfornyelsesprogram ROT (Renovering, Ombygning og Tilbygning) gennemførtes der siden en lang række forbedringsarbejder, ikke mindst i millionprogrammets boligområder.

Staten begyndte i 1994 at gå ind i problemet med segregation. Det gjorde man fordi kommunerne ikke havde ressourcerne til at takle problemerne med segregation. De var så omfattende og komplekse at man samtidig erkendte et behov for samordning.

Med et særskilt statsbidrag i perioden fra 1995 til 1998 søgte staten at stimulere otte udvalgte kommuner til at gennemføre indsatser og udvikle metoder for at bryde den tiltagende segregation. Man ønskede at vende udviklingen i positiv retning. Indsatserne blev støttet med de såkaldte »Blomman-penge«. Målet var her at bryde den tiltagende negative segregation, og metoden var blandt andet at udvikle handlingsplaner for boligområderne. Erfaringerne fra arbejdet med dette program er siden overført til storstadspolitikken.

1998 blev landets første minister for byanliggender udpeget. For tiden hører Storstadspolitik under Demokrati- Och Integrationsminister, Mona Sahlin.

I perioden fra 1998 til 1999 udpegede man fire Nationale udviklingsområder, herunder Rosengården i Malmø, som fik tilført ressourcer med henblik på at blive gode nationale eksempler. Dette program blev imidler-



tid en kort, mellemløsning mellem »Blomman-pengene«, og det, der nu gennemføres som de lokale udviklingsaftaler inden for rammer af storstadspolitikken.

I januar 1999 nedsatte regeringen en Storstadsdelegation, som fik i opdrag at udvikle og samordne storbypolitikken. Det skete i henhold til en »Storstadsproposition« vedtaget af i Riksdagen i 1997. Baggrunden var især udviklingen og problemerne i de tre store byområder omkring: Stockholm, Gøteborg og Malmø. Siden blev indførelsen af udviklingsaftaler Storstadsdelegationens mest centrale virkemiddel.

Et andet ben i svensk bypolitik er det regionalpolitiske. På dette felt blev tilvækstpolitik introduceret i slutningen af 1990'erne. Det blev som tema stået an i en proposition i 2001, hvori regionalpolitik blev redefineret som »regional udviklingspolitik« og herefter inkluderede erhvervs-/næringspolitik.

I Propositionen hed det at »Målen för den nya politiken föreslås vara väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. De viktigaste långsiktiga strategierna och instrumenten för den nya politiken skall vara ökad sektorssamordning och regionala hänsynstaganden inom olika politikområden. Regionala tillväxtprogram, baserade på nuvarande tillväxtavtal, utgör grunden för arbetet. Ett antal utvecklingsfrämjande åtgärder föreslås och presenteras, i syfte att uppnå starkare regioner och kommuner, ökad kunskap och kompetens, stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap, lokal utveckling och attraktiva livsmiljöer samt en god servicenivå«. (Proposition 2001/02:4, sid 1.)

Propositionen var et signal om, at det nu skulle handle mindre om regional udjævning/fordeling og mere om regional vækst. Den regionale udviklingspolitik skulle gælde for alle regioner, og ikke kun indlandsregioner med problemer. Denne drejning af perspektivet var noget relativt nyt. Samtidig udviklede man et nyt værktøj: det regionale tilvækstprogram. Det pågår nu i en anden runde, i både de mere perifere regioner og i storby regionerne. Samtidig indledes arbejdet med det såkaldte regionale udviklingsprogram.

Et tredje ben i svensk bypolitik angår miljøspørgsmål, bæredygtighed og Habitat. I perioden fra 1998-2002 blev der afsat over 6,5 milliarder SEK i det såkaldte lokale investeringsprogram for miljøforbedrende formål, der havde som mål at stimulere til en økologisk omstilling.

Det internationale bæredygtighedsspørgsmål har historisk set stået centralt i Sverige. En vigtig baggrund for en høj nationalpolitisk prioritering af dette arbejde er FN konferencen i 1972 i Stockholm, som placerede miljøspørgsmålene – og Sverige – højt på den internationale politiske dagsorden. Som en udløber deraf blev FN's miljøprogram (UNEP, United Nations Environment Program) vedtaget.

Regeringen valgte tidligt at se Agenda 21 og Habitat som to områder der hænger sammen og for at styrke disse områder nedsatte man Nationalkomiteen. Nationalkomiteen for Agenda 21 og Habitat blev oprettet i juni 2000, med henblik på at etablere grundlaget for en svensk realisering af handlingsplanerne fra Topmødet om miljø og udvikling i Rio de Janeiro i 1992 (Agenda 21) samt verdenskonferencen om bolig, bebyggelse og byplanspørgsmål i Istanbul i 1996 (Habitat).

I en statslig udredning fra juni 2004 forslås det, at man etablere »et uafhængigt tværpolitisk og tværministerielt institut for vurdering af bypolitik«. Instituttet skal fungere som basis for formidling af viden og erfaringer i kontakt med interessenter på flere forskellige niveauer; fra lokalt til internationalt niveau.

I Sverige er en ny regional organisation et såkaldt »kommunala samverkansorgan« (kommunalförbund) under etablering.

### *Hovedudfordringer og målsætninger*

Grundlaget for Storstadsdelegationen, vedtaget af rigsdagen, indeholder to mål:

- At regionerne (alle regioner og ikke kun indlandsregioner med problemer) skal sikres gode forudsætninger for langsigtet, bæredygtig vækst for at bidrage til at nye arbejdspladser etableres i storstadsregionerne, såvel som i de øvrige dele af landet.
- At bryde den økonomisk, social og etnisk diskriminerende segregation i storstadsregionerne og at virke for lige levevilkår for storbyens indbyggere.

I den regionale bypolitik betragtes byerne som de motorer der kan bringe Sverige i top 10 i verden målt i BNP. De sidste 15 år er det gået ned ad

bakke, og hvis det skal vendes, kræver det nye ideer, nye produkter og ny viden. I den diskussion fremhæves to funktioner:

1. At storstæderne virker som importhavn for nye ideer, som udvikles og spredes til det øvrige land.
2. At udviklingen betyder, at vækst i storbyen smitter af på storregionen – derfor skal den kobling fungerer kommunikativt. I erkendelse af behovet for at gøre noget ved det, har man nedsat en kommission der skal se nærmere på kommunikationen i Stockholmsområdet.

Storstadskommunerne er aktive i de regionale tilvækst programmer. De har behov for at tænke på integrationsspørgsmålet, mangfoldighed er den store nøglefaktor på grund af ændret befolkningssammensætning.

I Agenda 21 og Habitat arbejdet er målsætningerne:

- At øge de fattiges livsvilkår generelt
- Ressourcetilvækst
- Økonomisk og politisk selvstændighed
- Demokratisk samfundsudvikling
- Fremsynet husholdning med naturen og omsorg for miljøet
- Ligestilling mellem kvinder og mænd.

Alle tre bypolitiske ben: Storstadspolitikken, de regionale udviklingsarbejder og bæredygtig udvikling (Agenda 21 og Habitat) handler om vækst og om styrkelse af de sociale forhold, og i de førstnævnte programmer er det især vækst der er i fokus.

Allerede under arbejdet med »Blomman-pengene« talte man om at forlade den problemorienterede fremgangsmåde og tankegang til fordel for en væksttankegang. At flytte fokus fra problemer til ressourcer. Målet var også at projekter henlagt til bestemte bydele skulle tænkes ind i politikken for den samlede kommune. Man ønskede ikke at se mennesker som et problem, mens derimod som en ressource: »Det er mennesker det handler om og hvad de vil«.

En central opgave for storstadspolitikken er at udforme og udvikle de lokale udviklingsaftaler som strategisk instrument for samarbejdet. Disse aftaler ses som en erstatning tidsbegrænsede, svagt samordnede projekter, der tidligere blev gennemført.

Visionen for NUTEK er, at Sverige i løbet af nogle år tilhører de lande i verden der har den største bæredygtige vækst. Bæredygtig udvikling kræver nytænkning og handling allerede nu, et forudseende lederskab på alle niveauer i samfundet, bredt engagement, alliancer mellem mange aktører og et internationalt ansvar.

Sverige har behov for stærke regioner. Stærke og ekspansive regioner er attraktive for både virksomheder og mennesker. Det er vigtigt at stimulere regionerne ud fra deres egne specifikke forudsætninger. (Kilde: <http://www.nutek.se/sb/d/109> [egen oversættelse])

I Agenda 21 og Habitat arbejdet satser man især på at engagere de lokale aktører, skabe lokalt initiativ, og det tilstræbes med kommunen som nøglefaktor. Derudover har man også bestræbt sig på at inddrage forskning i arbejdet, både ud fra et overordnet og et lokalt perspektiv. FORMAS (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande) været tilknyttet nationalkomiteen undervejs, mens de universiteter og højskoler har været inddraget på det lokale plan.

### *Vigtige erfaringer*

Storstadskansliet vurderer, at man siden Storstadssatsningernes start har opnået en stærkere, mere positiv udvikling i indsatsområderne sammenlignet med landet som helhed. Det gælder beskæftigelsen, at andelen af personer på sociale ydelser er faldet, og at man har en stigende valgdeltagelse.

Når det gælder de lokale udviklingsaftaler, er der i alt udarbejdet planer for 24 bydele. Det er de kommunale tjenestemænd, der skriver disse planer eller statstjenestemænd, hvor de findes. Som »Nedefra« eller bottom-up perspektivet tilsiger, forsøger man at inddrage borgerne.

Storstadskansliet har med de lokale udviklingsaftaler opnået:

- At skabe en præcis kobling mellem nationale og lokale mål
- At etablere et omfattende mål/middel, samordnings og evaluerings system – der eksponerer »merværdi«
- En stærkere udvikling i indsatsområderne end de øvrige land
- Færre på social hjælp og øget valgdeltagelse
- Styrket det lokale engagement og fået flere kritiske røster: »hvorfor sker der ikke noget«.

Det er svært at dokumentere deciderede væksteffekter af NUTEKs indsats, men videngrundlaget i regionerne er øget, og et øget antal partnerskaber etableret. Der er således endnu ingen analyser af, om man har opnået vækst i BNP i regionerne.

De aftaler man har indgået med kommunerne har haft en stor effekt når det gælder den måde man arbejder på, lokalt, og for den tværsektorielle samordning. Programmerne har været svære at implementere i storbyregionerne. Der findes ikke penge til en udviklingspolitik i disse regioner. I perioder hvor storbyerne havde vækst, gik pengene til de svage regioner, og der er ikke tradition for at støtte storbyregioner. Her er der en ændring på vej, for analyserne viser, at storbyerne ikke per automatik har vækst. Det gælder fx Stockholm, hvor man mangler boliger, har kapacitetsproblemer med trafikken og savner samordning på en lang række områder. Stockholm har anmodet om støtte fra staten.

Agenda 21 og Habitat arbejdet samvirker – på den måde at Habitat arbejdet har vitaliseret Agenda 21 indsatsen, der har været bedrevet i mange år. Og det har været ganske succesfuldt. Der er således vedtaget handlingsplaner for Agenda 21 i 70 pct. af alle kommuner. Og bæredygtighedsperspektivet begynder at blive integreret i erhvervspolitikken.

På det generelle plan lyder vurderingen at flere myndigheder er begyndt at reflektere over deres rolle – og forsøger at ændre den. I Storstadskansliet er man af den opfattelse at der ikke findes formelle hindringer for tværsektorielt samarbejde, men at det er et spørgsmål om attitude. Det er person-afhængigt og kræver at myndigheder på lokalt og regionalt niveau finder hinanden.

Det tværministerielle samarbejde har ikke betydet kongruens. Der har været stor interesse i at være med. Budgetafdelingen på Finansdepartementet har selvfølgelig synspunkter på det, og det behøves. Når der ikke været kongruens, skyldes det måske, at der er plads til mange perspektiver, og måske også at arbejdet har foregået ad hoc.

Der er en del konkurrence i regionerne, mellem regionerne og i forhold til staten. Det er uheldigt, og noget man vil søge at minimere ved en højere grad af samordning.

Storstadsspørgsmålet, regionalspørgsmålet og miljøspørgsmålet har ikke været integreret, selvom der er en voksende forståelse for nødvendigheden af samordning. Det er svært at koordinere, når systemerne er så

store som de er. Storstadsdelegationen har visiteret deres penge til problemområder efter ganske bestemte præmisser.

Efter ti år med Agenda 21 og fem år med Habitat arbejdet i Sverige er der stadig behov for at udbrede kundskaben om bæredygtighed og grundlæggende viden om miljøet. Det gælder især sammenhængen mellem forskellige forhold som fx koblingen mellem sundhed og miljøfaktorer.

Miljøforhold indgår ikke i den regionale udviklingsplanlægning. De gjorde det imidlertid før i tiden. I den 3. generation af de regionale tilvækstftaler er bæredygtighed imidlertid inddraget, og det samme er Miljødepartementet, som her samarbejder med Næringsdepartementet. Naturvårdsverket, regeringens centrale miljømyndighed, har også været med sammen med NUTEK.

Traditionelt betragtes staten som højeste part i hierarkiet, og i forlængelse deraf er der langt fra staten og til det lokale, kommunale niveau. Det har gjort det svært for staten at få en rolle som ligeværdig part med kommunen. Mange hænger i en konflikt mellem staten og kommune, hvor statens repræsentanter betragter kommunerne som nogle der vil have penge, mens kommunernes mener, at staten forsøger at lægge flere arbejdsopgaver ud til kommunerne.

Derfor startede man arbejdet med de lokale udviklingsaftaler med at tilstræbe fortrolighed mellem stat og kommune. Tilskud og penge fra staten blev udbetalt relativt tidligt – og før planerne var færdige. Denne praksis blev bevidst valgt, fordi det skulle udtrykke statens kontante tillid til kommunerne og i praksis understrege princippet om ligeværdighed. Vise tiltro til dem man skulle samarbejde med. Det skulle også signalere at der var tale om et godt tilbud. Denne fremgangsmåde har givet virket befordrende på samarbejdet. Kritikere af metoder var fx revisorerne i kommunerne, som stillede sig tvivlende i forhold til legitimiteten i fremgangsmåden.

En af de interviewede sporer en voksende interesse for planlægning, både nationalt og lokalt. Et tidligere fravær af interesse skyldes måske, at der har været for meget forhandlingsplanlægning, hvor økonomien har bestemt for meget. Men kravet om bæredygtig udvikling giver fysisk planlægning fornyet berettigelse. Et ønske om at agere bæredygtigt har fx øget fokus på hvad brugen af den enkelte ejendom betyder.

Storstadsdelegationens første fase handlede om at udvikle storstadspolitikken og bekæmpe segregation. Det målarbejde er nu afklaret, og der

fortsættes med tilvækstmålet med 10 gange så mange kommuner, og med ønsket om at sprede erfaringerne, nationalt og internationalt.

Sammenhængen mellem tilvækst og integrationsspørgsmålet forventes at blive fremtidens spørgsmål – når det gælder den regionale udvikling. Årsagen er at den arbejdsaktive aldersgruppes størrelse bliver dramatisk mindre. Det betyder at man skal have arbejdskraftsreserven af indvandrere og andre marginaliserede integreret på arbejdsmarkedet, hvis man vil have tilvækst.

For tiden arbejdes der på en rapport om, hvordan man kommer videre med »bæredygtig byudvikling« som politikområde. Som politisk projekt er det nyt, og her laver man altså et forsøg på at udarbejde en samlet analyse. Rapporten skal afleveres i 2004, og det sker direkte på opdrag fra Miljøministeren. Som politisk projekt er det nyt, og her laver man altså et forsøg på at udarbejde en samlet analyse. Rapporten er et promemoria [redegørelse], og vil ikke have karakter af færdige løsninger, men perspektiver på:

- hvilke problemer man kan forudse
- hvordan man har set på bypolitik, og dermed
- hvilke synsvikler der eksisterer
- og hvilke spørgsmål der har været i spil.

En af de deltagende påpeger at Boverket måske er den institution, der er bedst til at implementere visionen om bæredygtighed. Verket har fået en voksende rolle, når det gælder miljøspørgsmålet. De får flere og flere opgaver, og de har en integrerende funktion.

#### *Centrale virkemidler og værktøjer*

De lokale udviklingsaftaler løber typisk i en periode fra 2000 til 2005 eller 2006. Aftalerne indebærer en ny form for finansiering af statslige initiativer. Udviklingsaftalen beror ikke på projektansøgninger fra kommunerne, men på dialog mellem staten og kommunerne. I planen indgår der en karakteristik af området – en situationsbeskrivelse, en opstilling af mål for området, og en strategi hvordan disse mål tænkes indfriet i form af tiltag i området

Storstadsdelegationen har etableret et omfattende mål/middel, samordnings og evaluerings system. Heri indgår fire metoder; Mål og evaluering, »Samverkan« (samordner indsatsen lokalt og nationalt), Langsigtet hed og et »Underifrån« perspektiv. Med metoden »Tværsektoriel merværdi« søger man at påvise afledte, målbare effekter og gensidig effekt indsatser imellem.

#### Det Regionale Tilvækstprogram (NUTEK)

Det regionale tilvækstprogram gennemføres nu i en anden runde i de mere perifere regioner og i storbyregionerne. Tilvækstaftalerne handler i første omgang om de penge der allerede findes i blandt organisationerne i regionerne, og tanken er at private penge skal spille en stor rolle. Staten tilbyder debat og hjælp til formulere et program om hvordan man skal bruge kræfterne og pengene i regionen.

Der er dermed stor forskel på de regionale tilvækst programmer og Storstadsaftalerne. I sidstnævnte er der tale om aftaler mellem storstadsdelegationen og en specifik kommune.

#### Agenda 21 og Habitat

Det lokale Agenda 21 arbejde har overvejende handlet om miljøspørgsmålet. I nogle kommuner har man også set på trafikspørgsmålet, og på udbygningsspørgsmålet etc. etc. men ikke i systematisk form. En svaghed har her været at kommunerne savner værktøjer i forhold til de mere overordnede strukturelle problemer. Efter Rio 1992 fik kommunerne ingen direktiver eller skrivelser om hvordan man skulle arbejde med emnet – der var åbent hvordan det skulle gribes an lokalt. Resultatet var alle mulige og forskellige initiativer.



*Aktive i bypolitikken*

I Sverige er Storstadskansliet, NUTEK (Verket för Näringslivsutveckling), samt Nationalkomiteen for Agenda 21 og Habitat (som ophørte i år 2002) er de centrale aktører på det nationale bypolitiske felt. Dertil kommer Stadsmiljørådet under Boverket, et organ der i særlig grad har medvirket til, at de bypolitiske spørgsmål er blevet debatteret. I den periode rådet virkede, udgav det nyhedsbrevet Urban.

*Storstadskansliet* i Justitiedepartementet betjener den tværsektorielle Storstadsdelegationen, som netop har til formål at udvikle den nationale bypolitik. En del af konciliet funktion er samordning med »Tvär-delegationen« og herunder udarbejdelse af en årlig udredning til regeringen om udviklingen i de bydele, der indgår i de lokale udviklingsaftaler.

Storstadsdelegationen består af statssekretærer fra syv forskellige departementer. Kancelliet har været indraget i arbejdet med formulering af retningslinier for de regionale tillväxtprogrammer. Kancelliet sidder med i den gruppe, der skal gennemgå aftalerne når de kommer ind. Storstadskansliets erfaringer betyder fx at man har fået øje for de interregionale forskelle. At der kan være større forskelle internt i regioner end mellem regioner. Storstadskansliet har desuden løftet bydelsniveauet ind i de regionale tilvækstprogrammer.

*NUTEK* (under Verket for Näringslivsutveckling, under Näringsdepartementet) arbejder for at styrke erhvervslivets forudsætninger og fremme regional vækst. Det sker gennem investeringer i virksomheder, information og rådgivning, støtte til programmer og processer. NUTEK forestår arbejdet med indgåelse af regionale tillväxtprogram.

**Forvaltningsmæssige niveauer**

Sverige er administrativt inddelt i 21 amter (län) og 290 kommuner.

Länsstyrelsen er den regionale myndighed som har ansvaret for at nationale interesser inddrages i planlægningen. Hvis der er forhold der involverer mere end én kommune kan der udarbejdes en regionplan, men det er frivilligt og planen er ikke bindende.

Det er kun i Stockholms og Göteborg regionerne der for finder en formaliseret regionplanlægning sted (Miljødepartementet, 2004)

NUTEK samarbejder med blandt andet Regionplan- og trafikkontoret i Stockholms Läns landsting, og noget tilsvarende er etableret med forvaltninger i Malmø regionen.

#### Nationalkomiteen for Agenda 21 og Habitat

Nationalkommitten for Agenda 21 og Habitat blev oprettet i juni 2000. Efter Habitatkonferencen i New York år 2001 og frem var miljøministeren leder. I komiteen indgik parlamentarikere fra samtlige partier i Riksdagen, og eksperter fra forskellige departementer. En rådgivende ekspertgruppe bestående af repræsentanter fra erhvervslivet og det øvrige samfund var tilnyttet komiteen. Nationalkommittens sekretariat bestod af fem personer, med selvstændige lokaler. I sekretariatet var der en planlægger, en naturvejleder og en almenøkonomisk uddannet, samt en medarbejder fra Boverket.

Nationalkomiteen er siden nedlagt (år 2003) og den fortsatte implementering af Agenda 21 og Habitat hensynene overdraget til Boverket.

#### Stadsmiljörådet

En særlig aktør på det bypolitiske felt har været Stadsmiljörådet. Det er nu nedlagt som selvstændigt organ, og overført til Boverket. Stadsmiljörådet fungerede fra begyndelsen af 1990'erne som et selvstændigt råd nedsat af regeringen. Rådet havde som formål at bringe byspørgsmål frem i lyset og skabet debat om emnet. Til trods for at rådet kun havde en vejledende og rådgivende funktion, og ikke rådede over økonomiske midler, fik rådet en stor betydning for debatten på området. Stadsmiljörådet fik sat de urbane spørgsmål på dagsordenen i svensk politik.

Der foregår i øjeblikket et udredningsarbejde om ændringer i samfundets organisering med langt perspektiv. Man forventer ikke de store ændringer i nærmere tid. Kommunal sammenlægning diskuteres dog, med ønsket om at få mere funktionelle regioner frem for administrative grænser. Her vil man fx hellere arbejde med arbejdsmarkedsregioner – og på det grundlag udarbejde strategier.

Kommunesammenlægning diskuteres primært i de regioner der har det sværest i økonomisk henseende. Her arbejder man allerede om samdrift af gymnasieskoler og redningstjeneste. Det er stadig primært sådanne praktiske forhold det handler om, men det har betydet, at det ikke længere er tabu at tale om sammenlægning af kommuner.

*Centrale dokumenter og hjemmesider*

Storstadsdelegationen / Storstadskansliet <a href="http://www.storstad.gov.se">http://www.storstad.gov.se</a>	»En hållbar framtid i sikte« Slutbetänkande från Nationalkomiteen för Agenda 21 och Habitat. Statens Offentliga Utredningar. Stockholm. 2003. <a href="http://miljo.regeringen.se/propositioner/mm/sou/pdf/sou2003_31.pdf">http://miljo.regeringen.se/propositionermm/sou/pdf/sou2003_31.pdf</a>
NUTEK – Verket för Näringslivsutveckling <a href="http://www.nutek.se">http://www.nutek.se</a>	
Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat <a href="http://www.ieh.se/agenda21forum/nat_sam.html">http://www.ieh.se/agenda21forum/nat_sam.html</a>	Boverket <a href="http://www.boverket.se/">http://www.boverket.se/</a>

## Bypolitik i Island

### *Forløb, forhistorie og eksempler på bypolitiske programelementer*

Af flere grunde har man ingen eksplicit bypolitik i Island. Over 90 pct. af islændingene bor ganske vist i byer med 200 eller flere indbyggere, til trods for at kun 6 byområder uden for hovedstadsregionen har flere end 5000 indbyggere. Regionalpolitik har man derimod bedrevet og udviklet. Og Altinget har behandlet dele af de regionale spørgsmål – men uden at inddrage Reykjavik i diskussionen.

Først i den seneste regionalstrukturplan 2000-2005 tager man fat på bykonkurrencen. Her nævnes fx Akureyri som et sted der skal arbejdes med, og det er noget ganske nyt at en by fremhæves frem for andre, hvilket da også fik byer som Egilstadir og Isafjord til at reagere. Det var da også her første gang man arbejdede med vægtning af de forskellige tætområder, hvor et byområde fremhæves som mulig promotor i en regional udvikling.

Strukturelle ændringer inden for de traditionelle erhverv i Island: fiskeri og landbrug, samt en øget efterspørgsel på service og uddannelse, har fortsat givet søgning mod de større byer og hovedstaden og et fald i befolkningen i de øvrige dele af Island. Urbaniseringen, og en række afledte sociale problemer, har krævet og medført et øget fokus på bypolitiske anliggender.

Islands energiforsyning er baseret på geotermisk energi og vandkraft, og da der her er tale om relativt forureningsfri energikilder, er ressourcetilforbrugets betydning for miljøet mindre nærværende i den islandske bypolitik.

Den Islandske bystruktur kan karakteriseres som monocentrisk, amerikansk inspireret og stærkt bilbaseret. I Reykjavik oplever man stor byvækst, stor befolkningstilvækst, og som noget nyt vækst i andelen af indvandrere. Samtidig er urbanisering et relativt nyt fænomen. Omkring 1925 boede ca. 50 pct. af islændingene i byområder. Møder man folk på omkring 50 år er 2/5 født i Reykjavik.

På sigt vil befolkningstallet i Island vokse fra de nuværende 290.000 til 340.000 omkring 2030, og det vil få byvæksten til at øge. Det globale perspektiv spiller en rolle i Island, fordi nationen ligger centralt mellem

kontinenterne. Indbyggertallet i hovedstadsområdet er vokset i særlig grad, blandt andet på grund af indvandring fra andre steder i Island.

Byer udenfor hovedstadsområdet er kun vokset i meget begrænset omfang – mange er mindsket på grund af fraflytning. For at påvirke denne udvikling har skiftende de islandske regeringer fremsat regionalplaner for de enkelte landsdele, ligesom staten har lånt penge til virksomheder der flyttede til og deltog i opbygning af større byer.

De 25 år var der interesse for opbygning af alle byer og områder, både store og små. I halvfemserne skete der imidlertid en kursændring hos regeringen da Althingi vedtog en plan for regional udvikling for hele Island.

Der kom større og større vægt på opbygning af større byer og deres opland for at styrke deres konkurrenceevne. I perioden blev der udført studier på de underliggende faktorer m.h.t. valg af beskæftigelse, hvoraf det blev bekræftet at erhvervsforhold spillede langt den største rolle. Andre vigtige faktorer var f.eks. service- og kulturtilbud samt muligheder for uddannelse. I den nugældende regionalplan er der ikke udpeget særskilte byer eller regioner, men de beslutninger der følger planen viser at prioriteringerne især gælder tre byer eller regioner, nemlig Akureyri, Isafjörður og Egilsstaðir og deres oplande.

#### Regional politik

De regionale problemer og de udfordringer de giver, har konstant været på dagsordenen i Island i de sidste 100 år. Fraflytning fra landet til byer og herunder især kystbyerne kom først sidst i 1800 tallet samtidig med etableringen af en fiskeindustri. Reykjavik blev landets politiske og økonomiske center. Den regionale ubalance voksede under og efter krigen, hvor landet først var besat af England og siden USA. Et svar på denne udvikling var etableringen af en fond for regional udvikling i 1950'erne, og støttemidler blev siden investeret i udviklingsprojekter – primært inden for fiskeindustri. Regeringen satsede blandt andet på modernisering af sildeindustrien, og her valgte man fx at investere i en ny fiskeriby: Man byggede en havn, boliger, og fiskemølsfabrik etc. Desværre forsvandt silde to år efter, og siden blev byen nærmest forladt.

I 1972 etablerede man en fast regional udviklingsfond, primært med støtte til fiskeri og landbrug. Som i de øvrige nordiske lande investerede

også den Islandske stat i denne periode massivt i udbygningen af social infrastruktur så som skoler, sygehuse m.v.

I 1980'erne og 1990'erne fortsatte staten med at give støtte til regionerne, primært gennem *Institut for Regional udvikling*, en statslig myndighed under stasministeren og siden år 2000 Industri- og handelsdepartementet, der har til opgave at udarbejde forslag til det nationale politikprogram for regionerne. Instituttet har som hovedformål at udvikle regionale strategier, der kan bidrage til implementering af regeringens politik, men instituttet deltager også direkte i driften af de virksomheder, der støttes.

Effekten af de mange støttemidler udeblev imidlertid mange steder, og udviklingen fortsatte. Der blev med tiden sat spørgsmål ved det legitime i støtten. Kritikere efterlyste en klar politik for støtten og de virkemidler man inddrog. De regionale udviklingsplaner blev kritiseret for kun at indeholde præsentationer af data og indikatorer, men ikke planer og visioner. Islandsk regional karakteriseres ved ad hoc løsninger. Siden er statslige tiltag vedrørende regionalpolitik blevet modtaget med skepsis. (Beneditsson and Skaptadottir, 2002)

Hvad angår fysisk planlægning, stod staten før 1998 for al planlægning i Island. Men derefter blev opgaven decentraliseret til kommunerne. Herefter skulle alle kommuner selv lave planer, både dem på 50 personer og Reykjavik med sine 115.000 indbyggere.

#### Særlig forskningsindsats

Med henblik på at styrke forskning og undervisning inden for temaet byernes udvikling i Island, og herunder især hovedstadsområdet etableredes i 2001 forskningscenteret: Urbanforskningsinstituttet (*Borgarfræðasetur, Urban Studies Institute*). Centeret blev etableret i et samarbejde mellem Reykjavik kommune og Islands universitet.

#### Ny aluminiumsfabrik og tilhørende vandkraftværk

På Islands østkyst foregår der i disse år en massiv udvikling. Et vandkraftværk og en aluminiumsfabrik er under opførelse, med tilhørende boligforsyning. Disse anlæg er måske det bedste eksempel på bypolitik i praksis, der findes i Island, lyder vurderingen.

Kritikere påpeger at udviklingen sker på et relativt svagt plangrundlag. Bygherre til aluminiumsfabrikken er det amerikanske storforetagende

ALCOA. Det sker uden statsstøtte. Den statsstøtte der indgår, sker til opførelse af det vandkraftværk, der skal levere strøm til aluminiumsproduktionen og det ejes af staten og Reykjavik by. Aluminiumsproduktion er voldsomt energikrævende og vandkraft er billig energi, og på den måde betragtes projektet som en måde at eksportere energi på. Det er også forklaringen på, at aluminiumsfabrikken ligger hvor elektriciteten bliver produceret. Samlet set betyder vandkraftværket omkring 50 pct.'s opgang i elektricitetsproduktionen i Island.

Med fabrikken og værket er det første gang, der gives lokaliseringspræferencer fra statens side, men i denne sammenhæng var der tale om en rent praktisk løsning, mere end en regionalpolitisk løsning.

Aluminiumsproduktion giver en stabil beskæftigelse og en god indkomst til folk med en svag placering på arbejdsmarkedet. Arbejdet vil komme til at foregå i skiftehold, og det giver de ansatte en mulighed for at have et sekundært job, og det er meget værdsat. Det passer folk fint på disse kanter, og her er der samtidig god brug for folk der kan vedligeholde og sætte huse i stand.

#### *Hovedudfordringer og målsætninger*

Bypolitik i Island handler overvejende om kontrol med Reykjaviks vækst og om regionalpolitiske anliggender, hvor målet er vækst i de større byer uden for hovedstaden. Om hovedstadsregionen udvikling i form af byspredning.

Regionalpolitikken handler om Akureyris mulige fremtidsudvikling som Islands andet urbane område og som modvægt til Reykjavikregionens stærke befolkningsmæssige overvægt. Her er balanceakten, at man samtidig ønsker at sikre vækst og eksistensbetingelser, og en bæredygtig udvikling.

Parlamentet har for nyligt annonceret at man forventer at befolkningstallet uden for hovedstaden vil vokse med 10% frem til 2010. Kritikere mener at man her mangler realitet. De betegner det som urealistisk og i modstrid med landets øvrige planer.

*Vigtige erfaringer*

De interviewede fremhæver først og fremmest den omtalte policy plan for hele landet, som er vedtaget af parlamentet.

Dernæst nævnes den fælleskommunale udviklingsplan for hovedstadsområdet. Planen er vedtaget i 8 kommuner, den integrerer deres respektive planer og den er godkendt af ministeren. De kommende år vil vise, hvor gode kommunerne er til at implementere planen. Det kræver disciplin fra de respektive kommuners side påpeges det, og her ser man allerede tegn på at de stadig arbejder individuelt. Et af problemerne er at man ikke har permanent planlægningskomite til at følge op på planen og håndhæve de beslutninger der er truffet i fællesskab. Planen blev udarbejdet af et midlertidigt plansekretariat, som siden er opløst, og derfor mangler planen både administrativt og juridisk forpligtende ophæng.

Endelig hører det med til resultatlisten at man har gjort ihærdige forsøg på en kommunal reform. Målet har været at reducere antallet af kommuner fra 200 til 50, og det gjorde man et ihærdigt forsøg på at opnå i perioden fra 1992-95. En af hovedkræfterne var en minister, der ikke blev genvalgt. Nu har den nye minister på området meddelt at man forsøger endnu en gang at gennemføre en kommunal reform med deadline i 2005. En kommunal reform skønnes at gavne balancen mellem landets regioner, og de større enheder vil styrke kommunerne i løsningen af nye opgaver

Til de mere generelle erfaringer hører at man nu tør diskutere steders vigtighed og prioritere på området. At man accepterer tætbyområdernes rolle som promotor for regional udvikling

En af de interviewede mener at strategier generelt går forud for bindende planlægning. At planlægningen og planerne er en form for »Varm luft«.

Regionplanen for Reykjavikområdet er således reelt en hensigts-erklæring, og dermed ikke en forpligtende plan. En af de interviewede forklarer at islandske planlæggere ofte er uddannede bydesignere. Samtidig er statens styrelse på området formelt set kun interesseret i planernes juridiske grundlag og i processens formelle forløb. Styrelsen beskæftiger sig ikke med indholdet i planerne. En af forklaringerne ligger i arbejdsdelingen mellem stat og kommune. Før 1998 var det således staten, der havde ansvaret for al planlægning, men på det tidspunkt decentraliserede



man al planlægning til de lokale myndigheder. Derfor er alle kommuner nu i gang på planlægningsiden.

I andre nordiske lande har staten stadig et vist greb i planlægningen, påpeger en af de interviewede. Men i Island har man ikke det nationale planpolitiske niveau. Kommunernes jurister mener ikke at staten må komme med en eneste bemærkning, forklarer en af de interviewede.

Regionalplan for Reykjavik området bliver formentlig implementeret. Men en af de interviewede mener, at det på det nærmeste er umuligt at finde »politikken« i regionplanen. Han finder det vanskeligt at se hvem der foreslår hvad i planen, ligesom det ikke fremgår hvem der er ansvarlige for hvilke forslag.

Transporttemaet var udpeget til et hovedspørgsmål i udviklingsplanen. Årsagen er at man forventer en vækst i transporten på 57 pct. i perioden fra 1998-2024 i hovedstadsområdet. Men temaerne transport og bæredygtighed hænger ikke sammen i planen lyder kritikken. Der er ikke taget stilling til lufthavnens fremtid og til dens motorvejsbetjening. Resultater er at der allerede nu udbygges uden sammenhæng med planen.

Detailhandelsplanlægning, segregation og trafikstrukturen indgår kun med svag vægt i det bypolitiske tema i Island.

Placering af detailhandel indgår ikke i regionplanen for Reykjavik området. Man har imidlertid arbejdet med detailhandel i en indledende runde, hvor man fx fik man beregnet konsekvenserne af et planlagt indkøbscenter i området ved hjælp af en såkaldt »Retail gravity model«. Man fik dog ikke politisk opbakning til regulering på området, for politikerne ønskede i stedet at give mulighed for mere frie initiativer.

Den manglende planlægning på området har imidlertid givet branchen problemer. Et nyt shoppingcenter på 70.000 m<sup>2</sup> åbnede i 2001 i Reykjavik. Det blev planlagt uden en nærmere vurdering af virkningerne for miljøet, men siden var det eneste, der blev opponeret imod, de trafikale forhold. I Akureyri har man bygget et shoppingcenter på 10.000 m<sup>2</sup> uden for bymidten, og nu lider bymidten af butiksdød. Her var bymidten imidlertid hensygnende i forvejen, og derfor vurderes det samlet set, at centeret i Akureyri trods alt har givet byen et kvalitativt løft

Lufthavnenes fremtid – i Reykjavik og Keflavik – i relation til deres lokale trafikbetjening og en eventuel motorvej blev heller ikke behandlet i den fælles kommunale udviklingsplan for Reykjavik området.

Endelig er segregation ikke et bypolitisk tema i planen, til trods for at det er dyrt at bo i Reykjavik, og det rammer folk med begrænsede ressourcer. Unge og andre med begrænsede ressourcer, herunder indvandrere, har således svært ved at finde en billig bolig i området og det kan skabe segregation, når de er henvist til at bo i ganske bestemte områder.

Når det gælder Reykjavikområdet forgår der en vis kommunal konkurrence mellem de 8 kommuner, og det blokerer for implementering af de fælles målsætninger.

På det regionale niveau, er der tendens til at de nationale politikere foretager regionalpolitiske prioriteringer, uden planlægningsmæssigt grundlag. Valgkredsens størrelse synes her at have en afgørende betydning, og det betyder konkret, at det er vanskeligt at fremme en regions udvikling, fordi de folkevalgte er mere regional- end partipolitiske. Det hæmmer fx udviklingen af Akureyri regionen, fordi den hører til en meget stor valgkreds. I forbindelse med opførelsen af det omtalte aluminiumsværk arbejder man på planer for en tunnel, der skal betjene medarbejderne. Nu mangler man imidlertid at vedtage etableringen af endnu en tunnel, men det forventer man først at kunne gøre i næste periode, fordi tunnelen ligger i en anden valgkreds.

I Reykjavik området er der flere købecentre på vej, og samtidig er man i færd med at udvikle downtown Reykjavik som detailhandelscenter. Fremtiden vil vise hvor meget disse politikker konkurrerer. Nogle savner en professionel ansvarlighed der skal tage højde for denne konkurrence. Andre ser det som et udtryk for politisk pragmatisme.

Der er også planer for et nyt transport netværk – broer mv. – mod nord og syd. Heri indgår der et forslag om at udvikle byer ned mod lufthavnen i Keflavik.

Transporttemaet er vil i det hele taget stå som et af de mest centrale bypolitiske temaer i fremtiden, fordi det har så stor sammenhæng med udviklingen af Reykjavik.

En anden central problemstilling er stadig stigende boligudgifter i Reykjavik. Her handler en del af diskussionen om fortætning versus stadig byspredning. Nogle ønsker flere boliger og gerne højhuse på ledige arealer i den eksisterende by og dermed fortætning, mens der er pres på for nye udlæg til lavere bebyggelser på de bare arealer i byens udkant.

*Centrale virkemidler og værktøjer*

I den nationale politikplan for hele landet, vedtaget i parlamentet, oplistes og foreslås en række programmer og initiativer. Fx hedder det at der skal igangsættes et specifikt program for udviklingen i Akureyri området. Her er der ikke tale om en specifik plan, men om at parlamentet støtter en taskforce og en proces med 20 mio. islandske kroner.

Endvidere annonceres et særligt program i stil med det canadiske kaldet Smart Communities. Det handler om at fremme brugen af IT, og her har man siden udbudt 120 mio. isl. Kr. i statsstøtte i en konkurrence mellem kommunerne. 4 kommuner kvalificerede sig og heraf er vandt to »communities«.

Det er primært ministeriet for industri, med ansvar for regional politik, der er interesseret i den nationale policyplan, mens de andre ministerier i mindre grad bruger planen. Intentionerne bliver dermed ikke implementeret i fx transportministeriet og det udhuler planens effekt.

Flere kommuner har privatiseret kommunalt ejede virksomheder, serviceopgaver og etableret offentlig-privat baserede bygninger (Public Private Partnership). Denne udvikling startede i forlængelse af etableringen og åbningen af en privat finansieret tunnel ved Reykjavik i 1997. Siden har lokale myndigheder indledt en række PPP for skoler, børnehaver og sportsfaciliteter. Disse anlæg ejes og drives af private firmaer, der typisk også leverer en del service, mens de lokale myndigheder lejer sig ind. Det vurderes at disse arrangementer fungerer til alles tilfredshed, om end etableringen har givet anledningen til politiske kontroverser.

På grund af den internationale bekymring for problemer med klimaudvikling og miljøet blev et rent miljø og bæredygtig udvikling i løbet af 1990'erne centrale spørgsmål for kommunerne i Island. Der kom i denne periode øget pres på både de statslige og de lokale organer for at øge integrationen af miljømæssige forhold og den lokale økonomiske udvikling. I 1998 indgik den islandske sammenslutning af kommuner og miljøministeriet et samarbejde med henblik på at støtte de lokale myndigheder i vedtagelsen af deres første Agenda 21. Siden har 40 kommuner indarbejdet Agenda 21 principperne i deres planproces og disse kommuner repræsenterer tilsammen 85 – 90 pct. af befolkningen.

*Aktive i bypolitikken*

Miljøministeriet er ansvarlig for forhold vedrørende planlægning og byggeri, miljøkonsekvensvurderinger, brandvæsen, landmåling og kortlægning. Planstyrelsen er ministeriets fagligt enhed på området.

Industri- og handelsministeriet er ansvarlig for de forhold der handler om byernes infrastruktur, og herunder energiforsyningen, samt regional udviklingsplanlægning. Ansvarlig på dette felt er Institut for Regional Udvikling, et uafhængigt

**Forvaltningsmæssige niveauer**

Island har en toleddet administrationsstruktur. Landet er opdelt i 105 kommuner, mens der ikke findes ikke noget regionalt niveau.

statsligt institut under Industri- og handelsministeriet, med egen bestyrelse, valgt af Altinget. Instituttet har blandt andet til opgave at udarbejde forslag til regionalpolitik for Island. Det sker i form af 4 årlige udviklingsplaner der forhandles, revideres og siden vedtages i Altinget. På basis af den generelle nationale udviklingsplan udarbejder instituttet siden forslag til regionale udviklingsplaner. Det sker i samarbejde med de lokale myndigheder. Instituttet overvåger og udfører forskning i den regionale udvikling.

Kommunikationsdepartementet er ansvarlig for forhold vedrørende veje og vejkonstruktioner.

Socialdepartementet arbejder ikke med by-, byplan eller boligforhold eller reglerne på disse områder, som er miljøministeriets ressort. Socialdepartementet arbejder derimod med lovgivning vedrørende belåning af boliger, som næsten udelukkende foregår hos det statslige kreditinstitut, Bostadsfonden.

Tværkommunalt samarbejde på regionalt niveau eller subregionalt niveau er almindeligt i forbindelse med behandling af fælles kommunale anliggender.

Tidligere havde man 8 valgkredse, nu er der 6. Denne udvikling kan imidlertid betragtes som et første skridt i retning af regionalisering, men generelt giver valgkredsens størrelse problemer for den regionale udvikling.

Det er således svært at fremme udviklingen i en region i en valgkreds, fordi de folkevalgte er mere regional- end partipolitiske. Det hæmmer fx udviklingen af Akureyri området, fordi den kun udgør en lille del af en

meget stor valgkreds. Det betyder, at de der er valgt i Akureyri kun i begrænset omfang kan opnå flertal for at støtte byen.

Et system bestående af én valgkreds i Island ville fornemtlig kunne lette prioriteringerne. Det ville fx øge mulighederne for at etablere et samlet trafiksystem.

Der føres som nævnt til stadighed diskussioner om ændringer i den kommunale struktur – uden resultater. En omstrukturering har været diskuteret i længere tid. I tiden omkring 1990 ændrede man imidlertid radikalt ved strukturen idet antallet af kommuner blev reduceret til det halve. Samtidig blev ansvaret og opgavefordelingen mellem kommunerne og staten klarlagt. På en række punkter udfaser man forhold, hvor der tidligere var delt ansvar mellem kommune og stat. Et eksempel her på er en aftale fra 2001 mellem staten og den islandske sammenslutning af kommuner om at kommunerne herefter ikke længe skal bidrage med 15 pct. af investeringsomkostningerne ved etablering af nye hospitaler og servicefaciliteter.

Befolkningen bosat i hovedstadsområdet vokser relativt konstant, og bebyggelserne i de otte kommuner, området består af, er med tiden vokset sammen. Her er det fælleskommunale samarbejde øget væsentligt på blot få år. Sammen med den første fælles udviklingsplan for det samlede Reykjavikområde er der etableret et fælles, offentligt transportsystem, ligesom brandvæsen og affaldshåndtering drives på regionalt niveau.

## Bypolitik i Finland

### *Forløb, forhistorie og eksempler på bypolitiske programelementer*

Bypolitik er et relativt nyt fænomen i finsk regi, og indtil for ca. 10 år siden, foregik diskussionerne om byernes udvikling uden sammenhæng med regionalpolitikken. Efter 10 år med bypolitiske diskussioner – fra ca. 1984 – er det stadig til diskussion om man har *nok* bypolitik i Finland, og hvad den bedste definition på bypolitik egentlig er. Man diskuterer ligeledes om bypolitik også er implementering af nationale politikker. Bypolitik synes primært at angå nationale politiske, styringsmæssige mål.

En lavkonjunktur først i 1990'erne betød en tiltagende arbejdsløshed i Finland, men arbejdsløsheden var ganske skævt fordelt. Af de ca. 320.000 nye jobs der opstod i perioden fra 1994 til 2000, var ca. halvdelen således lokaliseret i Helsinki regionen, mens ca. 100.000 af disse var etableret i de øvrige, større universitetsbyer. Den type vækst, der krævede den højeste grad af ekspertise, skete dermed de steder, hvor der i forvejen fandtes en struktur i form af ekspertise og netværk. Samtidig med væksten i denne type jobs, voksede også efterspørgslen efter service i disse egne (Ministry of the Interior, 2003).

I midten af 1990'erne konstaterede man, at det nu ikke længere kun var de rurale områder der var under affolkning, men nu også de mindre og middelstore byer. Kun de fire største byer i Finland var i vækst.

Regeringen blev bekymret for den konstaterede udvikling, og ønskede at gøre noget ved væksten og befolkningskoncentrationen i de store byer. Indenrigsministeren nedsatte 1995 en tværministeriel arbejdsgruppe om bypolitik. Gruppen fik deltagelse af alle ministerier samt repræsentanter for en række byer.

Senere samme år udtalte miljøministeriet at man i Arbejdsgruppen så frem til at de forskellige sektorer med indflydelse på byernes udvikling og deres politikker på området blev samordnet og deres arbejde praktiseret på koordineret vis. Senere samme år flyttede bypolitik fra Miljøministeriet til Indenrigsministeriets ressort.

I 1996 blev der udpeget en ny gruppe, der i særlig grad skulle observere og evaluere spørgsmålene omkring storbyregionernes vækst. Gruppen skulle formulere et forslag til indholdet i en kommende bypolitik og til en

kobling til regionalpolitikken (Holstila, 1998). Gruppen fik siden igangsat et såkaldt Stadsprogram – et udviklingsprogram, primært finansieret af regionerne selv, men ledet af staten (Vattilo, 2004).

Formålet med samarbejdsgruppens arbejde blev ændret i 1999 med en ny opdeling af bypolitikken i region-centrumpolitik, som skulle sikre balance mellem udviklingen landet regioner og en storbypolitik.

Baggrunden var en række analyser af finske byer og deres oplande som viste at der i 1998 var 36 byer med udviklingspotentiale i form af mindst én styrke, man kunne basere en udvikling på.

Den finske regering søgte at opnå en mere afbalanceret, regional udvikling med en strategi, der både kunne støtte de truede regionale områder og anerkende de større byers vækstpotentiale. En differentieret bypolitik med en sondring mellem medium og små byer og de store byer, hvoraf de sidste har en stærk indflydelse på den nationale økonomi.

Den finske regering vedtog i 2000 en handlingsplan til opnåelse af afbalanceret regional udvikling. Handlingsplanen byggede på en erkendelse af, at regionerne har vidt forskellige problemer og udviklingsmuligheder, og at en indsats måtte tage udgangspunkt i disse forskelle. At initiativer skulle baseres på regionernes egne styrker og ekspertiser. Byerne skulle på samme tid konkurrere og samarbejde.

Programmet inkluderede siden følgende underprogrammer:

The Regional Centre Programme, Rural Policy Programme, Centre of Expertise Programme and the Island Development Programme.

#### Regional Centre Programme

Dette program er implementeret i 34 regioner siden begyndelsen af 2002. Kernen i dette program er generel satsning på:

- Ekspertise
- Etablering af netværk
- Innovative systemer og miljøer.

Programmet er sat i gang med henvisning til den globale økonomis voksende betydning – lokalt, og stadig mere åben og global konkurrence, blandt andet som følge af EU's udvidelse.

### Centre of Expertise Programme

Programmet Centre of Expertise forventes at kunne øge de regionale effekter af universiteter og polytekniske læreanstalter. Programmet angår støtte til udviklingen af internationalt konkurrencedygtig kompetence inden for velfærdsservice og erhvervsliv.

### Hovedudfordringer og målsætninger

Storbypolitiken har tre indsatsområder:

- at styrke en vidensintensiv udvikling
- at styrke social integration
- at fremme en fungerende samfundsstruktur og gode livsmiljøer.

(Matilo, 2004)

Den sociale dimension indgår således selvstændigt, men relativt ukoordineret. Der findes sociale programmer i de lokale strategier, men temaet er typisk inkluderet i de mere generelle programmer.

I visse tilfælde har man lavet sociale programmer, der ligner competitiveness programmerne. Det gælder fx »Centre of expertise for social issues«. Programmet savner imidlertid koordination med de øvrige programmer.

Fysisk planlægning bruges som redskab, når det gælder sociale forhold. Man søger dermed at sprede folk med få ressourcer og indvandrere, for derved at undgå segregation. Det forsøger man fx i Helsinki, og det sker med succes.

Tidligere var der problemer med segregation i Øst-Helsinki, men nu har man opført en række dyre huse, som skal tiltrække ressourcestærke borgere og sikre udviklingen her. Boligerne er billigere end i det øvrige Helsinki, og området meget smukt. Man forsøger at blande befolkningen, og det lykkes at undgå segregation, men man har heller ikke mange indvandrere i landet.

I Helsinkis region-program har man diskuteret, hvad man kan gøre for dem, der trods alt bor i områdets »fattigdoms-lommer«. Man forsøger bl.a. at modvirke diskrimination, og man har projekter i disse depriverede områder.

Manglende uddannelse er et centralt problem, og midler til skolerne står centralt og er højt profileret. Her er målet at 70 pct. af en genera-



tion får en højere uddannelse. Et problem med dette mål er, at de mange akademikere med tiden vil føre til en mangel på faglærte arbejdere og teknikere.

#### Regional Centre Programme

Med dette program – og den tilhørende lov – satses på:

- en udvikling, hvor alle regioner eller provinser bliver en del af et netværk af regionale centre
- at disse centre baseres på de specifikke styrker i form af ekspertise og den specialisering, der kendetegner byerne i disse centre.

Regional Centre Programme beskrives som udviklingsværktøj, der især er knyttet til betydningen af udviklingsprocesser og herunder fremhæves især at følgende typer af aktiviteter er nødvendige:

- *Sub-regionalt* samarbejde mellem kommuner, erhvervsliv, forskning og uddannelse fx om udarbejdelse af sub-regionale strategier
- *Partnerskaber* – tæt gensidigt samarbejde mellem kommuner, regionale råd og de statslige myndigheder, der administrerer på regionalt niveau
- *Etablering af netværk* i den samlede region – mellem erhvervsliv, kommuner, forsknings og undervisnings institutioner – fremhæves som den mest centrale faktor for ekspertisebaseret regional udvikling
- *Forpligtigelse* især mellem kommuner og andre parter på sub-regionalt niveau
- *Deltagelse og bæredygtig udvikling* fremhæves som to nye elementer i forhold til traditionel erhvervsudvikling. Disse forhold næves primært i sammenhænge med behovet for at udvikle den demokratiske dimension og styrke de sociale sammenhænge og relationer i befolkningen.

Det sidste punkt understreger den voksende betydning af samfundsstrukturen og miljøet. I modsætning til tidligere byprogrammer har disse forhold fået en mere fremskudt rolle i målformuleringer. (Vaitilo, 2004)

De finske idealer er i særlig grad fremme og udvikling af netværk mellem eksperter. At skabe innovation, innovative systemer og miljøer. Etablering og spredning af Hi-Tech virksomhed. Samtidig har man som

ideal til stadighed at fokusere på udvikling, økonomiske muligheder og byers potentialer.

Tilgangen i de processer, der følger deraf, er bottom up – og herunder at tilstræbe åben diskussion med bidrag fra så bred en skare som muligt.

Der satses i høj grad på etablering af netværk mellem byer (Urban networks), hvor nøgleordene er:

- Stærkt specialiserede sektorer
- Bedst mulige forbindelser
- Høj ekspertise
- Kreativ atmosfære
- Social kapital

Forventede resultater:

- Stærkere subregionalt samarbejde og stærkere grad af forpligtelse til at implementere subregionale strategier
- Netværk på regionalt, nationalt og internationalt niveau mellem kommuner, virksomheder, forskning og uddannelsesinstitutioner
- Effektiv indflydelse på den regionale udvikling
- Mange aktørers deltagelse i udviklingen af de respektive subregioner, herunder især beboerne i de enkelte regioner, og dermed styrkelse af den sociale kapital. (Vatilo, 2004).

Centre of expertise programmet er meget fokuseret på cityregioner: i Tampere er der fx fire centres of expertise. I starten var der kun 11 – men her i den anden runde er der 22 centre. Alle centre er tilknyttet lokale universiteter – også de byer, der ikke har et universitet.

De deltagende centre udvalgt på en række kriterier ud fra områdets potentiale når det gælder: viden, effektivitet, organisering samt dets udviklingsmuligheder.

»Videnspotentialet« angår:

- Muligheder for adgang til top-viden (forskning, uddannelse, produktion)
- Nytteværdien af top-viden ud fra en forretningsmæssig synsvinkel
- International rækkevidde
- Regional infrastruktur, der kan støtte programmet.

*Vigtige erfaringer*

En vigtig positiv erfaring er et tiltagende samarbejde mellem kommuner i city regionerne. Det gælder fx Espo og Helsinki kommuner mfl. som samordner og diskuterer mere end tidligere – om end det ikke sker uden gnidninger. Generelt forsøger alle cityregioner at »gøre noget« ved samarbejdet med andre kommuner. Men det er stadig et minefelt – især i Helsinki-regionen fordi man selvfølgelig slås og kæmper om de (samme) gode skattebetalere, gode firmaer etc. Samtidig er bypolitikken er blevet mere eksplicit. De mange bypolitiske programmer har betydet, at byer og byregioner er blevet betydeligt mere udadvendte. Små og store byer samarbejder, store byer benchmarker internationalt, og følger med i hvad der sker internationalt set. Det er en læringsproces som vurderes meget positivt.

Centre of expertise programmet har været relativt bycenterorienteret, rettet mod de store byer. Programmet fokuserer på innovation og vidensopbygning og IT, og det har været succesfuldt – siger byerne – især når det gælder koordinering mellem de forskellige universiteter. Det giver ikke mange penge, men det er et godt værktøj for at få folk til at deltage. Det er en stor sejr – måske den vigtigste – ved dette arbejde, at man har bragt universitetsfolk og forretningsfolk sammen på tværs af administrative grænser. Public Private Partnership (PPP) aktiviteterne trives og har udviklet sig meget.

Konkurrencedygtighed har i denne sammenhæng været et afgørende begreb, et slagord der har betydet en stærk tendens til at ville benchmarke – at positionere sig og dermed være meget bevidste om hvad de gør.

Gennem det bypolitiske arbejde er de lokale myndigheder blevet bedre til tværsektoriel koordination, lyder vurderingen. De lokale ser i forvejen på problemerne ud fra en holistisk synsvinkel. De skal takle effekterne af fx social og boligpolitik, og få det til at hænge sammen. Kommunerne er relativt gode til koordinere, og de er med tiden blevet bedre. De sektorielle, nationale politikker koordineres derimod ikke nok.

Alligevel mener kritikere, at der er for lidt implicit bypolitik i Finland – dvs. bypolitiske hensyn inkorporeret i de eksisterende forvaltningsgange og policy-programmer. Koordineringen af de forskellige bypolitiske tiltag er stadig for svag, til trods for de gode eksplicitte bypolitiske programmer. Den sektorielle integration på nationalt niveau er for svag og koordineres ikke nok, mens de lokale ser på problemerne ud fra en holi-

stisk synsvinkel. De skal tackle effekterne af fx social og boligpolitik, og have det til at hænge sammen, så derfor er kommunerne blevet bedre til at koordinere end staten. Det er svært i staten mellem ministerierne. Men koordineringen er blevet bedre – for 15 år siden fungerede det slet ikke, lyder vurderingen.

Der er flere årsager til at forholdet / forhandlingerne mellem stat og kommune er afkoblet fra den bypolitiske tradition. En forklaring er at de forhandlinger, der løbende foregår mellem stat og kommune, ikke kan være for åbenlyse. Derfor foregår diskussionen opdelt, så fx økonomi og tilskud til kommuner bliver diskuteret i eget system, mens udviklings-spørgsmål drøftes af andre.

Et andet kritikpunkt er bypolitikens mange programmer, som mange generelt er trætte af. Programmer betragtes af kritikerne som politiske syltekrukker – uden langvarige løsninger.

Endnu et kritikpunkt er, at det ikke er let at få nye ideer igennem på det regionale felt. Da man startede »The regional centre program«, var man godt klar over at det ville give diskussioner og udfordre de forskelle regioner.

Man blev da også kritiseret for, at der indgik hele 34 regioner, når der ikke er så mange stærke regioner i Finland. Problemet var at hvis man udelader »traditionelle« små områder, protesterer de politikere, der er valgt her og anklager staten for kun at ville støtte udvikling i de største urbane områder.

Embedsmændene ønskede her at flytte diskussionen fra at foregå mellem partier til at foregå inden for partierne. Årsagen var at fx Centerpartiet, som nu sidder i regeringen, ønsker at fremme udviklingen i de rurale områder. Derfor var det vigtigt at der var nogle rurale byer med, som støtter centerpartiet. Succesen afhænger således af en meget bred vifte af elementer.

Mange almindelige politikområder er typisk ikke tværministerielt koordinerede. Det gælder især på transport- området, men også på andre områder.

Det er i denne sammenhæng et spørgsmål, om man har tilstrækkelig bypolitisk koordinering/samordning, når det gælder implicite, bypolitiske anliggender. Det handler om velfærdsservices generelt, men også om finansiering og prioritering af infrastrukturanlæg. Fx om skat på brændstof-forbrug i forhold til kollektiv transport og anvendelse af afgifter til finan-

siering af infrastrukturinvesteringer. Det vurderes her, at de miljøvenlige dele af regionalpolitikken mangler ressourcer til de større byer, samtidig med at man foretager store regionale transportinvesteringer.

#### Fremtidige bypolitiske temaer

Den fremtidige bypolitiske udfordring bliver blandt andet at indfri et stadig mere presserende behov for samordning. Det er man blevet bedre til, men de sektorielle, nationale politikker koordineres stadig ikke nok, lyder vurderingen.

Den generelle satsning på uddannelse vil fortsætte, men generelt vurderes det at der med tiden vil blive mangel på arbejdskraft, fordi der mangler folk i Finland. Man har således beregnet, at hvis man uddannede alle unge til ingeniører, ville der stadig mangle denne form for arbejdskraft i industri-, universitets- og servicesektoren.

#### Centrale virkemidler og værktøjer

Når det gælder virkemidler og værktøjer har man valgt at tilslutte sig den såkaldte »Milan declaration«, vedtaget af de største byer, og dermed de tanker der ligger bag europæisk bypolitik.

Det betyder at de finske bypolitiske værktøjer baseres på:

1. Vækst i de finansielle bypolitiske ressourcer når det gælder bypolitiske spørgsmål – hvor ressourcer i det lokale område er vigtigt
2. At de lokale autoriteter konkurrere for at få komme med i programmer som fx »The Regional Centers Program«
3. At udveksling af erfaringer og *networking* omkring byudvikling tilstræbes.

Herudover er der forskellige mere eller mindre kontante støttemidler knyttet til de forskellige programmer.

I The Regional Centre Programme får de partnerskabsprojekter, der realiserer mål, støtte med nationale midler og EU støtte, hvor det er muligt.

Generelt er de finske udviklingsarbejder baseret på programmer. De mange programmer, det giver, er blevet et diskussionsemne. Programmerne samler imidlertid interessenterne, og det er i sig selv med til at ud-

vikle ideer og styrke koordineringen mellem grupper. Kaotisk networking kalder nogle det, og det letter den ellers tunge koordinering. Virkningen er positiv, og de mange programmer giver gode resultater – til trods for at mange mener at programmer og koordinering »lyder som Sovjetunionen«. Programmer er koordinering gennem kommunikation. Og det er en plan, men ikke en gammeldags plan. Mange i Finland betragter stadig udviklingsplaner som snæver, central styring.

Programmerne er en måde at give høj status til lokale initiativer – som virkelig kan udnytte programmerne og give dem et individuelt tilsnit.

#### Forvaltningsmæssige niveauer

Finland er inddelt i 446 selvstyrende kommuner.

Man har ikke noget sekundært niveau af selvstyre.

Man har dog en række regionale råd, fælleskommunale bestyrelser, hvor regionens kommuner er forpligtede til at indgå. De regionale råd fungerer som regionale udviklingsmyndigheder. De regionale råd skal udarbejde en regional plan, mål og strategi for den ønskede fremtidige udvikling. Programmet skal indeholde en beskrivelse af de væsentligste foranstaltninger der vil blive taget for at nå målene, og hvorledes de skal finansieres.

#### Aktive, administrative niveauer

Universiteter, polytekniske skoler og virksomheder i Helsinki, Espoo, Varta og Blaskopiegnen har etableres en arbejdsgruppe med borgmestrene for de største byer, »The six-pack«. En vigtig trend er således øget samarbejde mellem kommuner i city regionerne.

Det er ikke kun »traditionelt« samarbejde om sundhed (basic services), men også fysisk planlægning. Flere byregioner har organiseret deres økonomiske udviklingspolitik i et fælles firma ejet af kommunerne.

#### Aktive på statsligt niveau

I Finland er de tre politikområder, planlægning (fysisk), miljøpolitik og regional udvikling fordelt på to ministerier Miljøministeriet og Indenrigsministeriet.

Miljøministeriet er ansvarlig for planlægning (fysisk), miljøpolitik og herunder bæredygtig udvikling.

Indenrigsministeriet varetager regionalpolitikken, samt statens administration og interne sikkerhed.

Indenrigsministeriet var initiativtager til Samarbejdsgruppen (The Finnish Urban Policy Group) nedsat i 1995 hvor alle ministerier var repræsenteret. Indenrigsministeriet står også for en stor del af den implicite bypolitik, gennem de store overførelser af subsidier til de tyndtbefolkede områder. Disse subsidier er naturligvis nødvendige, for at kunne sikre en basal offentlig service overalt i landet. Det store bypolitiske spørgsmål er her, og det der altid er til diskussion er niveauet for overførelserne, der er nødvendige for at opretholde den regionale infrastruktur.

### *Centrale dokumenter og hjemmesider*

Miljöministeriet / Ympäristöministeriö  
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=67&lan=sv>

Sisäasiainministeriö / Inrikesministeriet  
[http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/index\\_sve](http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/index_sve)

Hostila, 1998 »Finland« in National Urban Policies in the European Union. Responses to urban issues in the fifteen member states. Ed. Leo van den Berg, et al. Ashgate.

The Regional Development Act:  
<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/ACBBAD25115F48EFC2256B87005E7ED6?opendocument>

The Regional Centre Programme (RCP):  
<http://www.hel.fi/tietokeskus/kvartti/1999/2/kveero299.html>

Informational City Management  
<http://www.uta.fi/valogos/cities.html>

## Bypolitik i Danmark

### *Forløb, forhistorie og eksempler på bypolitiske programelementer*

I Danmark findes der ikke nogen samlet bypolitik, men derimod en lang række initiativer rettet mod de udfordringer de større byer står overfor og mod de regionale ubalancer, der opstår når storbyregionerne vokser mest hvad angår befolkning og beskæftigelse.

Dansk bypolitik har taget afsæt i mødet mellem flere spor: en række sociale initiativer, fysisk planlægning og regionalpolitiske initiativer.

Boligministeriets boligpolitiske og herunder især sociale initiativer angik indtil slutningen af 1990'erne fornyelse af nedslidte boligområder, og støtte til opførelse af nye almene boliger. Byfornyelsen var i denne periode en indsatsstype, der havde til formål at skabe sunde boliger i de tætte byer og hæve den fysiske boligstandard til et tidssvarende niveau. Byfornyelsen forgik overvejende i de store byers tætte boligkvarterer.

Det danske byfornyelsesprogram blev imidlertid revideret i slutningen af 1990'erne med et mål om at byfornyelsen skulle kunne fungere som et centralt element i kommunernes bypolitik. En ny indsatsstype »Helhedsorienteret byfornyelse« indgik således i den revision af loven der kom i 1998, og dermed introducerede By- og Boligministeriet et nyt og bredere syn på byområders fornyelsesbehov. Med Helhedsorienteret byfornyelse fik man en støtteform, der både sigtede mod boligsociale og områdemæssige forhold.

Byfornyelsen fik med tiden et bredere fokus, og dermed flyttede indsatsen til andre dele af byen. Udviklingen var naturlig nok, fordi de problemer af boligsocial karakter, man tilstræbte at gøre noget ved, også var flyttet. Der var ikke længere en sammenhæng mellem boliger med fysiske fornyelsesbehov og beboere med få ressourcer.

1. januar 2004 trådte den seneste revision af byfornyelsesloven i kraft, og her blev ordningen »Helhedsorienteret byfornyelse« erstattet af »Områdefornyelse«. Områdefornyelse kan gennemføres i problemramte byområder med henblik på at sætte en positiv udvikling i gang. Med problemramte byområder forstås nedslidte byområder i større og mindre byer, nyere boligområder med store sociale problemer og – som noget nyt – i ældre erhvervs- og havneområder, som er udpeget som byomdannelsesområder efter planloven.



Det sidste er nyt og indikerer en samordning og implementering af forslag fra Erhvervs- og bypolitisk udvalg, som omtales i det følgende.

### Byudvalget

Frem til 1980'erne var de boligsociale problemer typisk at finde i byfornyelsesområderne, men på det tidspunkt var problemerne i de nye forstadsområder blevet så store og sammensatte, at de krævede en særlig indsats. Områderne var samspilsramte og inde i en negativ udviklingsproces, hvor sociale, økonomiske, fysiske og organisatoriske problemer gensidigt forstærkede hinanden i negativ retning. Problemernes sammensatte karakter gav anledning til nedsættelse af det tværministerielle Byudvalg i 1993.

Udvalget, som var bredt sammensat med seks ministre, spillede i 1993 ud med en handlingsplan på 30 punkter, som på én gang skulle sætte ind over for økonomiske, fysiske og sociale problemer i mere end 500 boligafdelinger i perioden frem til 1998.

I 1998 skiftede Boligministeriet navn til By- og Boligministeriet og samme år satte man en debat i gang om byernes udvikling med udsendelse af et bypolitisk debatoplæg. Oplægget tegnede konturerne af en fremtidig bypolitik.

Med regeringens bypolitiske redegørelse til Folketinget, samt den Bypolitiske Perspektiv- og Handlingsplan fra 1999 (By- og Boligministeriet, 1999), blev det bypolitiske perspektiv udvidet til at omfatte hele byen, og ikke kun de såkaldt belastede områder. Fokus blev både rettet mod både byens problemer deres muligheder. I handlingsplanen var der opstillet mål for sunde, smukke og spændende byer, ligesom vejen dertil og herunder borgernes inddragelse blev taget op. Planen fremhævede en række virkemidler, herunder det omtalte byudvalg, samt Kvarterløft, Helhedsorienteret byfornyelse og Fysisk planlægning (se herunder). Planen præsenterede regeringens fem bypolitiske indsatsområder:

1. Gunstige erhvervsbetingelser – øget aktivitet og beskæftigelse  
Under dette punkt varslede man nedsættelsen af et Erhvervs- og bypolitisk Udvalg, og en øget indsats for beskæftigelse i vha. partnerskab mellem det offentlige og lokale virksomheder.
2. Øget demokrati og medindflydelse.  
Her lagde man op til forsøg med udvidet demokrati i byfornyelsen.
3. Den boligsociale indsats – blandede boformer.  
Dette punkt handlede fx om at opbløde grænserne mellem de eksisterende ejerformer, samt mulighederne for at udvikle en bolig af høj kvalitet med et lavt arealforbrug.
4. Byens fysiske og rumlige indretning.  
Under dette punkt tog man fat på naturen i byen, på byens kunst og på bevaring af arkitektoniske kvaliteter.
5. Bypolitikens grundlag og organisering.  
Under dette punkt varslede ministeren nedsættelse af et Byforum med en rådgivende og debatskabende funktion.

#### Kvarterløft

De første af i alt 12 kvarterløft blev igangsat i 1997 og de repræsenterede en kobling af traditionel byfornyelse og de mere boligsociale indsatser under Byudvalget. Kvarterløft blev både igangsat i de store byer og i deres forstæder. Kvarterløft var i høj grad inspireret af eksempler fra andre lande, hvor mobilisering af lokale og private ressourcer i en bred og tværgående indsats samt indgåelse af partnerskaber havde spillet en central rolle.

De syv første projekter blev igangsat som forsøg, og valget af områderne afspejlede her en bred vifte af problemer. Fem nye projekter blev igangsat i 2001.

Den helhedsorienterede fremgangsmåde betød at traditionelle løsninger, strukturer og organiseringer er blevet udfordret på tværs af forvaltninger i kommunen.

I kvarterløftindsatsen havde indgåelse af partnerskaber høj prioritet. Det skal her forstås som indgåelse af forpligtende samarbejder mellem offentlige myndigheder og institutioner indbyrdes og mellem den offentlige og private sektor.

## »Byer for alle«

I 2002 igangsatte regeringen programmet »Byer for alle«, med en økonomisk ramme på 70 mio. kr. for perioden fra 2002-2005 svarende til 3-5 projekter. Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration finansierede halvdelen, mens den anden halvdel er lokalt finansieret. I dette program var der opstillet en række indsatsfelter, og indgåelse af forpligtende lokale partnerskaber er et krav. De afsatte midler skal alene bruges til en helhedsorienteret tværsektoriel indsats. Integration er det centrale tema i projekterne, hvor både fritid, beskæftigelses- og uddannelsesområdet er inddraget.

## »Boligliv«

Under temaet Boligliv blev der med støtte fra regeringens Byudvalg fra 1999 til 2003 sat en række boligsociale projekter i gang over hele landet. Indsatsen forgik i ca. 100 boligområder, hvor man både søgte at forbedre det fysiske og det sociale miljø. Projekterne gennemførtes af beboerne selv i samarbejde med deres boligselskab og kommunen.

## Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg blev nedsat i 1999 af By- og Boligministeren, og det havde til formål at afdække barriererne for en gunstig erhvervsudvikling, især i ældre erhvervs- og havneområder. Udvalget havde sekretariat hos Miljø- og Energiministeriet. Dele af udvalgets anbefalinger blev siden indarbejdet i planloven i form af nye og bedre redskaber til kommunerne. (Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg, 2001).

Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling »Fælles Fremtid – udvikling i balance« (Miljøstyrelsen, 2002) er det nyeste sammenfattende, danske bypolitiske dokument. Det blev vedtaget og udsendt af regeringen 2002, og strategien fastlægger regeringens mål inden for en række tværgående indsatsområder og sektorer. Kapitel 14 i strategien handler om by- og boligudvikling. Her fokuseres der især på behovet for bedre udnyttelse af de ældre erhvervs- og havneområder, men også på landets samlede balance i forholdet mellem by og land, og på ønsket om at fremme social bæredygtighed gennem boligsociale initiativer.

### Fysisk planlægning og bypolitik

I regi af fysisk planlægning handlede bypolitik fra 1970'erne og frem til slutningen af 1980'erne om, at hindre at de store byer blev *for* store. Miljøministeren skulle godkende kommuneplanerne, og det gav mulighed for at kontrollere, at de store byers etageareal ikke voksede. Kommuneplaner blev godkendt på nationalt niveau frem til omkring 1990. Udover kontrol havde planstyrelsen også en række samarbejdsprojekter med kommuner.

Først i 1990'erne afløste forventninger og rammeplanlægning godkendelser og kontrol af planer. Midlerne blev i stedet en præcisering af de statslige udmeldinger om regionplanlægning, og overholder de regionale planmyndigheder og kommuner ikke disse udmeldinger, kunne ministeren gribe ind.

I 1997 blev planloven tilføjet en række bestemmelser om planlægning til butiksformål. Politisk set ønskede man byer med butikker i, og som det første land i Europa indførte man en regulering af detailhandlens lokalisering. Undersøgelser havde vist, at mere end halvdelen af butiksinvesteringerne blev foretaget i byer med over 20.000 indbyggere, men at det kun var ¼ af befolkningen, der boede i disse byer. Planlægningen skulle derfor fremme en udvikling i de mange mindre og mellemstore bymidter og bremse udviklingen med store butikker og butikscentre på bar mark uden for de største byer. Hovedlinien blev at der ikke måtte planlægges for dagligvarebutikker på over 3 000 m<sup>2</sup> og udvalgswarebutikker over 1 500 m<sup>2</sup> – uden en »særlig planlægningsmæssig begrundelse«.

I 2000 vedtog Folketinget en ændring af planloven, som betød at kommunerne fremover skulle udarbejde en strategi for kommuneplanlægning, og det signalerede igen, at planlægningen gik i retning af strategi- og politikformulering, og væk fra de mere slaviske fremgangsmåder. Formålet var at give kommunalpolitikere mulighed for at tilrettelægge en planlægning, der tager afsæt i de aktuelle problemer i kommunen.

### Landsplanredegørelse og »Den Regional Vækststrategi«

Efter et folketingsvalg skal Miljøministeren afgive en redegørelse om landsplanarbejdet. Landsplanredegørelsen fremlægges som et planforslag med mulige alternativer og der inviteres til debat.

Den regionale udvikling og byernes rolle blev senest analyseret i regeringen landsplanredegørelse »Et Danmark i Balance« fra 2003.

Redegørelsen udkom koordineret med regeringens præsentation af »Den Regionale Vækststrategi« fra Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003).

Disse to koordinerede strategier redegør for de regionale udfordringer og for den strategi regeringen vil bruge for at styrke de regionale vækst-vilkår. Man ønsker i den sammenhæng at gøre en særlig indsats i en række udpegede udkantsområder, så de ikke bliver hægtet af den økonomiske vækst i resten af landet.

### *Hovedudfordringer og målsætninger*

En overordnet målsætning for den danske bypolitik, der i dag kan siges at udgøre et væsentligt bidrag til velfærdspolitikken, er at sikre byerne som fortsatte centre for vækst og udvikling. Endvidere er det en central målsætning at fremme en bæredygtig (socialt, miljømæssigt, kulturelt etc.) og integreret byudvikling, hvor fremgang i et byområde ikke automatisk medfører problemer i andre byområder. Dermed lægger den danske bypolitik sig inden for rammerne af de retningslinier for europæisk bypolitik, som Kommissionen i 1998 anbefaler i publikationen 'Sustainable Urban Development in the European Union: a framework for action'.

Med kvarterløft har man søgt at vende negative udviklingsspiraler i byområder til positive, og det sker med et mål om at integrere midler fra flere offentlige sektorområder i processen og at inddrage lokale kræfter i bydelen.

I analogi med Kvarterløft er målet med områdefornyelse (helhedsorienteret byfornyelse) også at sætte en positiv udvikling i gang i problemramte byområder: nedslidte byområder i større og mindre byer, nyere boligområder med store sociale problemer og ældre erhvervs- og havneområder.

I programmet 'Byer for alle' er målet at sikre en positiv udvikling i udsatte by- og boligområder. Målet er for at forbedre den lokale beskæftigelse og integration i boligområderne. For at styrke det lokale engagement og ansvar, lægges der vægt på inddragelse af lokale aktører som f.eks. erhvervslivet, lokale foreninger, institutioner, borgere mv.

I henhold til Landsplanredegørelse 2003 er det regeringens mål at sikre alle gode og ligeværdige levevilkår, uanset hvor i landet man bor.

Målene med planlovens detailhandelsregler er at fremme et varieret butiksudbud i mindre og mellemstore byer. Hovedregelen er, at arealer til butiksformål skal udlægges i den centrale del af en by eller – i de store byer – i den centrale del af en bydel. Hvis det af hensyn til et bevaringsværdigt bymiljø ikke er muligt at udlægge tilstrækkeligt areal i bymidten, kan der udlægges areal til butikker uden for bymidten eller bydelscentret.

Den Regionale Vækststrategi resumerer regeringens regionalpolitik, som bygger på en målsætning om en fornuftig balance mellem landets regioner, og af en balanceret regional udvikling, som alle egne af landet bidrager til. Danmark har ifølge strategien en topplacering i Europa som et af de lande, der har den højeste grad af økonomisk balance mellem landets regioner, og den position ønsker man at bevare.

### *Vigtige erfaringer*

I perioden hvor By- og Boligministeriet eksisterede, dannedes grundlaget for den reform af byfornyelsen, der senere gennemførtes. Med tiden skiftede indsatsen fra at være rettet mod boligfornyelse til i højere grad at være byfornyelse i ordets egentlige betydning. I de første revisioner var der dog kun tale om en tilpasning, lyder vurderingen. Det kom først med den nye lov der trådte i kraft 1. januar 2004.

Redegørelsen fra Erhvervs- og bypolitiskudvalg, og den politiske debat udvalget afstedkom, resulterede siden i ændring af planloven, byfornylesloven og miljøbeskyttelsesloven. Endvidere blev der etableret en ordning med støtte til forundersøgelser af forurenede grunde. Opfølgningen og lovændringerne betød en ny relativt stærk samordning af initiativer i byen og et krav herom fra politisk side.

De seneste koordinerede udspil fra henholdsvis Økonomi- og Erhvervsministeriet med «Den Regionale Vækststrategi» og Landsplanredegørelsen «Et Danmark i balance» fra Miljøministeriet er udtryk for en styrkelse af den bypolitiske samordning i forhold til regionalpolitikken.

### *Hvad lykkes ikke?*

De arkitekturpolitiske bestræbelser, der blev båret frem af By- og Boligministeriet, fik aldrig nogen gennemslagskraft, lyder vurderingen.

Miljøministeriet og herunder Landsplanafdelingen, påtog sig i 1994 Agenda 21 opgaven. Siden foregik der en lang række lokale aktiviteter,

men uden bevågenhed på ministerielt niveau. Den såkaldt Den grønne Fond knyttet til Agenda 21, og i det regi blev en lang række mindre projekter igangsat landet over. Fonden blev nedlagt i 2002.

Efter Byministeriet er der ingen koordinering ud over »den almindelige«. Byudvalgsindsatsen blev flyttet til Integrationsministeriet. Siden blev ghettodannelser igen højaktuelle, men der har ikke været interesse for områdeorienteret politik i øvrigt i regi af dette ministerium. Der er også interesse for ghettodannelser i Socialministeriet, men instrumenterne har manglet og der har ikke været interesse for områdebaseret politik. De seneste ressortomlægninger fra Erhvervs- og Boligstyrelsen til Socialministeriet, hvor byfornyelse og det støttede byggeri (socialt boligbyggeri) skiftede ressort, vil muligvis ændre på dette forhold.

#### Hvad er ikke bypolitik?

Det er især to forhold, der måske burde indgå i de bypolitiske arbejder, men som ikke indgår i disse samordningsbestrebelse: Planlægning af den regional trafikstruktur samt placering af universiteter og andre uddannelsessteder. Trafikbelastningen er i de større byer, vurderes til at være et problem på højde med segregationen. Et kvarterløftområde i København er fx stærkt belastet af en stor trafikåre med regional betydning.

#### Skismaer/kardinale forhold i bypolitik

Tidligere søgte man at begrænse byernes vækst, men i den bypolitiske periode skifter opfattelsen af byer skifter fra problem til potentiale. Man kommer i perioden til at fokusere på byomdannelse – og i mindre grad byvækst.

Idealerne om den kompakte by, der kendes fra fx Norge og Storbritannien slår kun delvist igennem. I hovedstadsområdet bliver det til et krav om stationsnærhed ved lokalisering af nye kontorarbejdspladser.

#### Fremtidige bypolitiske temaer

Der foregår i øjeblikket en større strukturreform på det kommunale og amtskommunale område, og det betyder at der vil komme en ny arbejdsdeling mellem disse niveauer. Planloven vil blive revideret.

Samspillet mellem regionalpolitik og storbyer forventes at komme stærkere på dagsordenen. Det vil komme til at handle om arbejdskraftens lokalisering boligmæssigt i byerne – som et væsentligt erhvervspolitisk

tema, fordi det handler om nærheden til den rette arbejdskraft. Det vil også handle om en arbejdsdeling mellem byer og regioner – hvor væksten forventes at foregå mere og mere koncentreret i bestemte byer, mens andre regioner mister arbejdspladser og må finde nye styrkepositioner.

For nogle regioner handler det om at vænne sig til en ny type af erhvervsliv. Her vil der være behov for nye tiltag, for at tiltrække akademikere til provinsens byer.

Noget af det, man forventer kommunerne skal konkurrere med, er bymæssig kvalitet i form af bymiljø og arkitektur, men også tryghed i forhold til storbyerne.

Frem for alt forventes det at byernes rollefordeling vil blive skærpet – nogle byer må og vil vælge at satse på herligheder givet beliggenheden fx i forhold til strand og vand, mens andre vil satse på et særlige kulturtilbud.

I byerne forventes integrationsproblemerne fortsat at være basale. Og her påpeges behovet for at højne de såkaldte indvandrerghettoers kvalitet i relation til den øvrige by, da de har en tendens til at ligge nederst i hierarkiet.

Parallelt med segregationen, nævnes den stadigt stigende biltrafik i byerne som en fremtidig bypolitisk udfordring.

#### *Centrale virkemidler og værktøjer*

I programmet »Byer for alle« er der især fokuseret på forpligtende lokale partnerskaber, beskæftigelse og en indsats for vellykket integration som virkemidler. Med lokale partnerskaber menes etablering af forpligtende samarbejder, hvor deltagerne kan træffe selvstændige beslutninger for områdets fremtidige udvikling.

For at få det til at lykkes, forsøger man at skabe et bedre samarbejde på tværs af de traditionelle kommunale forvaltningsgrene. Ligeledes er det væsentligt, at private parter, som f.eks. det lokale erhvervsliv, deltager og bidrager på lige fod i indsatsen. Dermed er det et vigtigt mål, at de statslige midler genererer en mærkbar økonomisk deltagelse fra private parter. »Byer for alle« skal således bl.a. give nye bud på, hvordan man inddrager private virksomheder og civilsamfundet i løsningen af udsatte boligområders problemer.



### Landsplanredegørelse 2003

I Landsplanredegørelse 2003 omtales en række dialogprojekter som regeringen, Landsplanafdelingen (Miljøministeriet) og andre vil tage initiativ til. Den regionale udvikling og balance skal således styrkes gennem en formaliseret dialog mellem stat, amt og kommuner. I forlængelse deraf er en række dialogprojekter igangsat i en række af landets yderområder. Projekterne er koordineret med regeringens regionale vækststrategi. Dialogprojekterne skal bidrage til en koordineret statslig indsats i de pågældende områder, både strategisk og økonomisk.

Det er i den sammenhæng planlægningens rolle at pege på behovet for overordnede regionale strategier. Projekterne betragtes som et første trin i et videre arbejde, hvor byerne opfattes som vækstfaktorer. (Vorgod Pedersen, 2004).

### Den Regionale Vækststrategi

Den Regionale Vækststrategi – der gennemføres i regi af Erhvervs- og boligstyrelsen – handler om at udvikle det erhvervsmæssige grundlag med lokale strategier, om kontant statsstøtte og koordinering med EU's strukturfonde.

For den del af strategien der handler om at forbedre udnyttelsen af bopælningsmulighederne, er virkemidlerne en fleksibel administration af planlovens bestemmelser, reform af udligningssystemet, trafikinvesteringer og etablering af et særligt befordringsfradrag.

### *Aktive i bypolitikken*

Frem til 2001 var By- og Boligministeriet en meget central aktør på de bypolitiske felt, men ministeriet blev nedlagt i 2001, og sagsområderne blev udlagt til Flygtninge-, indvandrere- og integrationsministeriet (bypolitik, byfornyelse og kvarterløftforsøgene), Økonomi og Erhvervsministeriet (boligpolitik) og til Socialministeriet (lejelovgivning og individuel boligstøtte).

### Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration

Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration er hovedansvarlige for den del af bypolitikken der handler om den lokale velfærd, og det at skabe rammerne for en lokal områdebaseret indsats. Her er der overve-

jende fokus på de udsatte by- og boligområder, der lider af problemer som f.eks. høj arbejdsløshed, kriminalitet, stofmisbrug og fysisk nedslidning.

Ministeriets programmer på området er »Byer for alle«, »Kvarterløft« og »Boligliv«, hvoraf Kvarterløftindsatsen administreres af et selvstændigt sekretariat. Sekretariat for Kvarterløft blev oprettet i april 1997 som et tværministerielt sammensat sekretariat finansieret af en række ministerier. Sekretariatet har blandt andet til opgave at koordinere den statslige politik over for kvarterløft områderne og herunder koordineringen med statens øvrige ministerier, at sikre overholdelsen af indgåede samarbejdsaftaler, at servicere de tolv kvarterløft, og at skabe rammerne for erfaringsudveksling imellem kvarterløftene. Endelig at indsamle og formidle erfaringerne fra kvarterløft og forestå evaluering af de enkelte projekter.

#### Økonomi – og Erhvervsministeriet – Erhvervs- og Boligstyrelsen

Erhvervs- og Boligstyrelsen er en styrelse i Økonomi – og Erhvervsministeriet og den arbejder i bred forstand med erhvervs-, bygge- og boligpolitik. Styrelsen opgave er at udvikle konkurrencedygtige markedsbaserede vækstvilkår for virksomhederne, attraktive bymiljøer og et velfungerende boligmarked.

Når det gælder byfornyelse og byudvikling er Erhvervs- og Boligstyrelsen ansvarlig for programmer og støtter i henhold til »lov om byfornyelse og udvikling af byer«.

På det regionalpolitiske område, der også hører under Erhvervs- og Boligstyrelsen, deltager man i og medfinansierer en række lokale og regionale initiativer. Det sker blandt andet i form af:

- Regionale EU-tilskud til udvikling og omstilling af geografisk udvalgte områder
- Regionale Vækstsamarbejder mellem ministerier og egne af Danmark, som økonomisk er relativt svagt stillet. Samarbejderne skal styrke erhvervsudviklingen og bosætningen i områderne
- Regionale erhvervspolitiske samarbejder mellem Økonomi- og Erhvervsministeriet og forskellige regioner om udformning af strategier for udvikling i områderne.

**Miljøministeriet – Landsplanafdelingen**

Landsplanafdelingen rådgiver ministeren og regeringen i plansager. Afdelingen administrerer planloven og fungerer som statens faglige enhed for fysisk planlægning. Efter hvert folketingsvalg udarbejder Landsplanafdelingen den omtalte landsplanredegørelse, som beskriver regeringens landsplanpolitiske visioner. Landsplanredegørelsen sendes til offentlig høring, før den afleveres til Folketinget.

*Centrale dokumenter og hjemmesider*

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen <a href="http://www.lpa.dk">http://www.lpa.dk</a>	handlingsplan», København: By- og Boligministeriet.
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet) <a href="http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=1&amp;n=3&amp;s=4">http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=1&amp;n=3&amp;s=4</a>	Miljøstyrelsen (2002) Fælles fremtid – udvikling i balance, Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling, Miljøstyrelsen, København.
Økonomi og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Boligstyrelsen <a href="http://www.ebst.dk/Start/0/2/0">http://www.ebst.dk/Start/0/2/0</a>	Lokaliseret 1. juli 2004: <a href="http://www.mst.dk/udgiv/Publikationer/2002/87-7972-210-5/pdf/87-7972-187-7.pdf">http://www.mst.dk/udgiv/Publikationer/2002/87-7972-210-5/pdf/87-7972-187-7.pdf</a>
By- og Boligministeriet (1999) «Fremtidens by. Bypolitisk perspektiv- og	

# Pohjoismaisen kaupunkipolitiikan suuntauksia – tiivistelmä

Raportin pohjana olevan tutkimusprojektin perusteella pohjoismaisessa kaupunkipolitiikassa on seuraavia ajankohtaisia suuntauksia:

- Kaupunkien ja kaupunkialueiden vahvoin puoliin keskitytään aikaisempaa enemmän heikkojen puolien sijasta, jolloin viitteellisesti odotetaan ”vahvuuksien tukevan heikkouksia”.
- Asuinalueiden ja myös koko alueiden sosiaalisesti suojattomia väestöryhmiä pidetään ylimääräisenä työvoimana ja hyödyntämättömänä kasvumahdollisuutena ongelman sijasta.
- Kaikista kaupungeista ja kaupunkialueista voidaan tehdä voittajia, koska kaupunkien kehittäminen ei ole nollasummapeliä.
- Hallinnollisen koordinoinnin toteuttaminen, joka on kaupunkipoliittisten aloitteiden toteuttamisen edellytys, toimii tällä hetkellä parhaiten valtion ja paikallisten viranomaisten välillä, kun taas samalla tasolla tapahtuva hallinnollinen koordinointi, esimerkiksi eri ministeriöiden välillä ja eri kuntien välillä, on käytännössä paljon ongelmallisempaa.

Kaupunkien ja kaupunkialueiden vahvuuksien korostaminen suhteessa muihin alueisiin tuntuu lähtökohtaisesti varsin epäpohjoismaiselta. Se so-  
tii perinteistä pohjoismaista hyvinvointimallia vastaan, joka perustuu ta-  
sa-arvoiseen kehitykseen ja keskittyy tukemaan yhteiskunnan huono-  
osaisia ja niitä kaupungeja ja alueita, joissa he asuvat.

Kaupunkipolitiikalla yritetään sen sijaan vahvistaa kaupunkien vah-  
vuuksia. Tämä saattaa olla yksi selitys sille, miksi kaupunkipolitiikka  
ei ole saanut jalansijaa Pohjoismaissa muuhun Eurooppaan verrattuna. Se  
selittää myös toteutetun kaupunkipolitiikan luonteen.

Kaupunkipolitiikan tarkoituksena on pätevöittää kaupungit ja kaupun-  
kialueet kasvavaan kilpailuun. Tavoitteena on löytää vahvuuksia ja luoda  
tilanteita, joissa kaikki osapuolet voittavat. Alueeseen tai paikkakuntaan

panostaminen herättää kiinnostusta ja tuo alueelle voimavaroja ja resursseja – ja kun päätös on tehty, syntyy nopeasti synergiaetuja, jotka vahvistavat kehitystä ja uskoa päätökseen.

Kaupunkipolitiikan pohjoismaisessa versiossa huono-osaisia pidetään ongelman sijasta mahdollisuutena. Tämä koskee aluepolitiikkaa, mutta suuntaus on tunnistettavissa myös sosiaalialalla, kun pyritään torjumaan eriytymistä, tiettyjen asuinalueiden sosiaalista ja fyysistä rappeutumista. Kaupunkipolitiikassa onkin pyritty muuttamaan käsitystä perinteisesti ongelmina pidetyistä alueista ja väestöryhmistä. Nyt niiden katsotaan tarjoavan yhteisen kasvun mahdollisuuden. Kaupunkipolitiikalla halutaan sanoa, että kaikille on tilaa kasvun ja kehityksen junassa. Sen lisäksi, että näitä väestöryhmiä pidetään kasvupotentiaalina, kaupunkipoliittisilla aloitteilla halutaan keskittyä aikaisempaa enemmän ihmisten elinehtoihin ja -ympäristöön kokonaisuutena. Tämä onnistuu tiedostamalla, että suojattomien ryhmien marginalisoitumisen ehkäiseminen vaatii kokonaisvaltaista panostusta.

Merkittävä haaste alueiden ja kaupunkien kilpailukykyä koskevassa kaupunkipolitiikassa liittyy demokraattisiin ja hallinnollisiin tasoihin ja niiden maantieteelliseen kokoon. Aina ei ole yhteyttä päättäjien edustamalla alueella ja maantieteellisellä alueella, johon päätökset vaikuttavat. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kunnat tekevät päätöksiä laitoksista, joiden vaikutukset ulottuvat kunnan aluetta kauemmaksi. Näitä päätöksiä tehdään osana kuntien välistä kilpailua, kuntaan esimerkiksi pyritään houkuttelemaan uutta vähittäiskauppaa perustamalla suuri kauppakeskus tai kunnassa tuetaan ylellisten asuntojen rakentamista erityisen varakkaiden asukkaiden houkuttelemiseksi. Tämän kilpailun yksittäisillä osapuolilla ei yleensä ole ohjauskeinoja, joilla voitaisiin vaikuttaa tällaisiin rakenteellisiin olosuhteisiin. Tilannetta voidaan osin auttaa kaupunkipoliittisilla aloitteilla säännöstelyn ja koordinoinnin muodossa, mikä tarkoittaa suoraa yhteyttä valtiollisen tason keskushallinnon ja tietyn paikallisalueen välillä.

Koordinointi toimii parhaiten keskushallinnon ja paikallishallinnon kesken, kun taas koordinointi alueellisella ja paikallisella tasolla, esimerkiksi ministeriöissä tai kunnissa, on puutteellista kaikissa Pohjoismaissa. Koordinoinnin puutteet tulevat selkeimmin esille kahdessa seikassa: suurten infrastruktuurillisten laitosten ja investointien etusijaistuksissa sekä koulutuslaitosten perustamisen harkinnassa ja sijoituksessa. Näistä kah-

desta seikasta on ajan mittaan tullut äärimmäisen keskeisiä kilpailutekijöitä kaupungeille ja aluille, mutta ne eivät kuitenkaan ole osa harjoitettua kaupunkipolitiikkaa.



# Trends in Nordic urban policy

## – a summary

The research project on which this report is based highlights a number of current trends in Nordic urban policy:

- Increased focus on the strengths of towns and urban areas rather than their weaknesses, with an implicit expectation that “the strengths will ameliorate the weaknesses”.
- Regarding vulnerable social groups in both residential areas and entire regions as a reserve of labour and unexploited potential rather than a problem.
- All towns and urban areas can be made winners because the “urban game« is not a zero-sum one.
- The administrative coordination that is a prerequisite for the implementation of urban policy initiatives works best between state and local authority at present, while coordination between administrative bodies at the same level, e.g. between different ministries or local authorities, is far more difficult in practice.

Emphasising the strengths of towns and urban areas in relation to others seems rather un-Nordic at first sight. Such an approach runs counter to the traditional Nordic welfare model based on equitable development and focusing on strengthening the weak in the society, towns and areas where they live.

Urban policy, on the other hand, aims to enhance the strengths of towns, which may be why urban policy has failed to gain a foothold in the Nordic countries compared with elsewhere in Europe. It also explains the character of the urban policy that has been implemented.



Urban policy is about equipping towns and urban areas to cope with ever increasing competition. The goal is to identify strengths and create win-win situations. Commitment to an area or region brings attention, energy and resources with it – and once the decision has been taken, synergies soon emerge to enhance development and faith in the decision.

In the Nordic version urban policy is about regarding the weak as a source of potential rather than a problem. This is true of regional policy, but the trend is also apparent in the social sector in the fight against segregation and social/physical decay in certain residential areas. The players in urban policy have, for example, tried to change the perception of the places and social groups traditionally regarded as a problem to one of their representing potential for shared growth, with there being room for everyone on the train that is growth and development. As well as focusing on such social groups as a source of potential growth, the intention with urban policy initiatives is to focus on people's overall conditions of life and environment more than has previously been the case. This is being done in recognition of the fact that remedying the marginalisation of vulnerable groups will require a holistic effort.

An important challenge in the urban policy game, which is about the competitiveness of towns and regions, involves the various democratic and administrative levels and their geographical scope. In this context the constituency represented by the decision-makers does not always coincide with the geographical area affected by their decisions. This means, for example, that local authorities make planning decisions with consequences that extend beyond their boundaries. Some of these decisions are taken in competition with other local authorities, e.g. attracting new retail trade by creating large out-of-town shopping centres or funding exclusive housing developments with a view to attracting affluent citizens. The individual parties to such competition typically lack the instruments to influence such structural matters. This can be remedied in part with urban policy initiatives in the form of control and coordination, which means a direct link between central administration at state level and a given local area.

Coordination works best between central and local parties, while at a regional and local level, e.g. between ministries or local authorities, there is a lack of coordination in all the countries. This lack of coordination is most apparent in two contexts: the prioritisation of large infrastructure

projects and investments, and the emphasis on and location of educational institutions. These two areas have gradually become crucial competitive parameters for towns and regions, but are not included in the urban policy game.